برنامج التعاون بين الفاو والحكومة الإيطالية

وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي

منظمة الزراعة والأغذية للأمم المتحدة

التعاون الإيطالي

Project GCP/SYR/006/ITA

مشروع المساعدة في التعزيز المؤسسي والسياسات الزراعية

التقرير النهائي

حول

تشجيع الاستثمار الخاص في قطاع التصنيع الزراعي

هكتور ماليتا

الخبير الدولي - منظمة الأغذية و الزراعة

دمشق – سوريا في تشرين الأول 2001

- إن الآراء والملاحظات التي تتضمنها هذه الدراسة هي آراء الخبير . و تقترح الفاو هذا النص كأساس لبداية المناقشة بين الباحثين وصانعي السياسات في مجال القضايا المتعلقة بموضوع الدراسة .

ملخص تنفيذي

شهدت سورية خلال العقود الماضية نمواً اقتصادياً بمعدل سنوي قدره 4.6% (وسطي الفترة 1963-1999) وهو يعتبر معدلاً جيداً للنمو على المدى الطويل لعدد كبير من الدول . ونظراً لارتفاع معدل نمو السكان والذي وصل إلى 3.3% وسطياً خلال الفترة ذاتها فقد تمكن النمو الاقتصادي من تغطية النمو السكاني وهذا ما يعتبر إنجازاً حقيقياً . ولكن بقي دخل الفرد راكداً على المدى الطويل حيث تراوح ما بين ارتفاع و انخفاض . و قد تطور الاقتصاد بشكل دوري ما بين النمو السريع وفترات من الركود أو الانخفاض . و قد شكل عقد التسعينات فترة من النمو الاقتصادي ولكن ذلك النمو لم يكن كافياً ليتجاوز إجمالي الناتج المحلي لعام 1980 كما كان هناك العديد من المعوقات التي أثرت على استمرار اتجاه النمو في السنوات اللاحقة . و تميز نمو الإنتاج الزراعي بنفس الاتجاه .

منذ الثمانينات (وعلى وجه الخصوص في عام 1991) صدر قانون جديد لتشجيع الاستثمار في القطاع الخاص في قطاعات الزراعة و الصناعة و النقل . و قد تم ترخيص أكثر من 1600 مشروع بموجب ذلك القانون مع أنه لم يتم تنفيذ البعض منها بعد . و مع ذلك فإن تنفيذ ثلث المشاريع في قطاع الصناعة والتي تضمنت أكثر من 250 مشروع في قطاع الأعمال الزراعية أدى إلى وجود عدد من الانعكاسات الإيجابية . و قد أدت المشاريع إلى زيادة إجمالي الاستثمارات و المساهمة في تحسين في ميزان المدفوعات و الميزان التجاري و زيادة الإنتاج و التصدير و خاصة في قطاع التصنيع الزراعي . أما الانعكاسات على مستوى توليد فرص العمل فقد كانت منخفضة جداً مع أنها كانت كبيرة في بعض الحالات في حالة التصنيع الزراعي نظراً لتوليد المزيد من فرص العمل في قطاع الزراعة .

و بالإضافة إلى سياسات التشجيع المباشرة مثل منح المستثمرين الإعفاءات الضريبية وبعض المزايا الأخرى فقد كان هناك اتجاه لتحرير الاقتصاد بعد أن مر بعدة عقود من التخطيط المركزي . و قد تزايدت سرعة هذه العملية خلال الفترة الأخيرة مع صدور القوانين الأخيرة التي سمحت بإنشاء المصارف الخاصة و اتخاذ الإجراءات الهامة الأخرى لتحسين مناخ الاقتصاد الشامل الملائم للاستثمار في القطاع الخاص .

تتضمن هذه الدراسة بتحليل نظام تشجيع الاستثمار و العوامل الأخرى التي تحكم فعاليات القطاع الخاص وعرضاً لعدد من توصيات السياسات . و تم تقسيم التوصيات إلى تحسين نظام تشجيع الاستثمار الخاص بشكل مباشر و التحسينات التي يمكن إدخالها على بيئة الاقتصاد

الشامل و أخيراً بعض التوصيات الخاصة المتعلقة بالاستثمار في الإنتاج الزراعي مـن قبـل القطاع الخاص .

تحسين نظام تشجيع الاستثمار

تتعلق **توصيات السياسات** التالية بتحسين نظام الاستثمار الخاص في سورية :

1- إنشاء و تنفيذ الوكالة السورية لتشجيع الاستثمار بدلاً من مكتب الاستثمار القـائم حاليـاً . وتحويل مجلس الاستثمار الحالي إلى مجلس مدراء الوكالة السورية لتشـجيع الاسـتثمار وتعيين هيئة من ممثلي القطاع الخاص لتعمل كمجلس استشاري . ويمكن فـرض رسـم بقيمة 0.5% على جميع المشاريع الاستثمارية المرخصة لتغطية تكاليف تلـك الوكالـة . ولاتقتصر مهام تلك الوكالة على معالجة الإعفاءات الضريبية و المزايا القانونية الأخـرى لمشاريع القطاع الخاص وإنما تشجيع فرص الاستثمار في سـورية و تقـديم الخـدمات الاستشارية لتطوير مشاريع الاستثمار وخدمات معلومات السـوق و الخـدمات المتعلقـة بمصادر التمويل و بنوك المعلومات ومتابعة تطور الاستثمارات و المهـام ذات العلاقـة الأخرى .

2- تبسيط إجراءات تقديم الطلبات و الحصول على التراخيص للمشاريع الاستثمارية بموجب قانون الاستثمار رقم 10 . وإنشاء جهة واحدة لتقديم الطلبات و الحصول على الموافقات . ويمكن إلغاء الموافقات الأخرى التي يتم الحصول عليها من قبل الوزارات المعنية الأخرى حيث أن تلك الوزارات تمنح موافقاتها من خلال تمثيلها في مكتب الاستثمار . كما يتضمن التقرير بعض الإجراءات الأخرى التي تحتاج إلى تبسيط .

3- منح المستثمرين الحق في الحصول على القطع الأجنبـي و خاصـةً مـن أجـل شـراء المستلزمات و تحويل الأرباح و إعادة رأس المال في حالة المشاريع التي تقوم بالإنتـاج في السوق المحلية . كما يجب أن يمنح المستثمرون السوريون ذوي رأس المال بالعملـة المحلية القدرة القانونية على الحصول على العملة الأجنبية لاستيراد المعدات والمستلزمات ويتطلب تنفيذ هذه السياسات تطبيق سعر صرف أكثر حرية وكفاءة و مرونـة (أو نظـام قطع واسع) . و إذا لم يتم تحرير نظام القطع الأجنبي بشكل مباشر فيجب على الأقل أن يتضمن بعض المرونة للمشاريع الاستثمارية المرخصة على الأقل . تم مؤخراً منح المزيد من الحرية لأسواق القطع الأجنبي والسماح بالتعامل به للاستخدامات الشخصية فقط مثـل

السياحة ويجب أن تحظى تلك الأسواق بالمزيد من الحرية وذلك للسماح باستخدام القطـع الأجنبي في الأعمال .

4- استبدال النظام الحالي للفترات الزمنية الممنوحة للبناء و الإعفاء الضريبي بنظام ائتمـان ضريبي مطبق على جميع الاستثمارات في المشروع و في أي وقت . و بعد تحديد معدل الائتمان الضريبي وليكن 40% على سبيل المثال فسوف يحقق أي مشـروع اسـتثماري ائتماناً ضريبياً يساوي 40% من قيمته . ويجب أن لايتم دفع أية ضريبة علـى الأربـاح التي يحققها المشروع بعد الاستثمار بل أن تخصم من الائتمان الضريبي حتى يتم اسـتنفاذ ذلك الائتمان . كما يجب أن يتم إعفاء إعادة استثمار الأرباح من ضريبة الدخل ويجب أن يكون استيراد المعدات معفى من رسوم الاستيراد بشكل دائم. وينصح بأن يكـون الرسـم الجمركي على جميع السلع الإنتاجية بشكل عام ، و في غياب مثل تلك السياسـة العامـة يجب أن تتمكن المشاريع المرخصة من استيراد السلع الإنتاجية دون تعريفة جمركية مـن أجل البدء إدخال رأس المال الأجنبي وتقاناته .

5- اتخاذ الإجراءات اللازمة لتبسيط شروط الحصول على أراضي الدولة أو اسـتئجارها أو حيازتها مجاناً من أجل بناء المنشآت اللازمة للمشاريع الاستثمارية .

6- تخصيص الأراضي الخاصة بالمشاريع الاستثمارية في المناطق الصناعية بـالقرب مـن المدن الهامة وتوفير الخدمات الخاصة (الطاقة الكهربائية اللازمـة للصـناعة والخطـوط الهاتفية و المياه و الخدمات الصحية و الطرق البرية أو السكك الحديدية) . وحصـول أي مشروع مرخص على قانون الاستثمار رقم 10 على أرض في المنطقة الصناعية .

التحسين على مستوى الاقتصاد الشامل

اتجاهات العمل الرئيسية

من أجل خلق مناخ مناسب للاستثمار في القطاع الخاص تم من خلال هذه الدراسـة اقتـراح مجموعة من خيارات السياسات . و تتمثل التوصية العامة بضرورة تطبيق التغييـر بطريقـة تدريجية حيث لا يمكن أن يتم التغيير بطريقة مفاجئة و العمل في عدد من الاتجاهات في نفس الوقت . لذا فقد تم إجراء التحليل وتنظيم الدراسة على عدة اتجاهات .

أ- **اتجاهات توزيع الموارد**

الضرائب

التجارة

الأسعار و الدعم

ب- **الأموال و المصارف**

تحرير القطع الأجنبي و إمكانية تحويل العملة

التعديل المصرفي

استقلالية المؤسسات و السياسات النقدية

تطوير أسواق رأس المال

ت- **تخفيض عدم الكفاءة و التكاليف الإضافية**

التعديلات الإدارية في القطاع العام

تحسين البنية التحتية الرئيسية و الخدمات

سياسات توزيع الموارد

يعالج هذا القسم مختلف السياسات التي يمكن أن تؤثر على توزيع الموارد الخاصة . وهي تتضمن الضرائب و سياسات التجارة الخارجية و الآليات المتعلقة بتحديد أسعار مختلف المواد و بعض النواحي الخاصة بقطاع الزراعة مثل تطوير نظام التخطيط و تعديل القوانين الخاصة باستخدام مياه الري .

التعديل الضريبي

تنفيذ برنامج إصلاح ضريبي شامل يعتمد على بعض الضرائب الضرورية و إلغاء القسم المتبقي . ويجب أن تشمل الضرائب الرئيسية : ضريبة الدخل على الشركات و الأشخاص وضرائب الموجودات (سواءً أكانت منتجة أم لا) و الرسوم الجمركية .

ضريبة القيمة المضافة : يمكن أن تكون ضريبة القيمة المضافة المقترحة 10% . كما يجب تنفيذ الخصم على ضريبة القيمة المضافة للصادرات .

ضريبة الدخل : تحديث شرائح الدخل الخاضعة لضريبة الدخل . ويجب أن تكـون الشـريحة الدنيا لضريبة الشركات و الضريبة الفردية على سـبيل المثـال حتـى 250000 ل.س أمـا الشريحة العليا فيمكن أن تكون أكثر من 50 مليون ليرة سورية[1] . و تعديل تلك الشرائح بشكل سنوي بناءً على الرقم القياسي لأسعار المستهلك . و تحديد معدلات ضريبة الدخل على أساس المعدلات الحدية . و إعفاء الشريحة الأدنى من أجل حماية ذوي الدخل المتدني .

ويجب أن تعفى الشريحة الدنيا لضريبة الدخل على الشركات (حتـى 250000 ل.س علـى سبيل المثال) من ضريبة الدخل . أما الحد الأعلى للضريبة فيمكن أن يكون 30% (التي يمكن أن تصبح 39.90% عند إضافة ضريبة المجهود الحربي بنسبة 30% و الإدارة المحلية بنسبة 3%). أما الشرائح المتوسطة فيجب أن تخضع لمعدلات تتراوح بين 10-25% . فعلى سبيل المثال يمكن أن تكون ضريبة الدخل الواقع بين 000 25 – 1 مليون ليرة سورية 10% و بين 1 – 5 مليون ل.س 20% و بين 5-50 مليون 25% أما الدخل الذي يتجـاوز 50 مليـون ل.س فيمكن أن يخضع لضريبة بنسبة 30% .

ضريبة الدخل على الأفراد : يجب أن يخضع الأفراد للتكليف الضريبي على أسـاس دخلهـم الإجمالي وليس على فئات معينة من الدخل أو الآجار . ويتضمن الدخل الإجمالي دخـل رأس المال (الأرباح الموزعة و السحوبات من الشركات و أرباح الأسهم والفوائـد) وأربـاح رأس المال بعد بيع الموجودات و الدخل من آجار العقارات و الأجور و الرواتـب و الـدخل مـن العمل المستقل . ويجب أن تكون الشريحة الأولى من الدخل معفاة من الضريبة . و يجـب أن تخضع الشرائح التالية من الدخل للتكليف الضريبي بمعدلات تصاعدية . ويجب أن لا يتجاوز المعدل الحدي الأقصى على الدخل الفردي 30% (بحيث تصبح 39.90% عند إضافة ضريبة المجهود الحربي بنسبة 30% و الإدارة المحلية بنسبة 3%) . و يمكن أن تكون الشرائح نفسها لضريبة دخل الشركات و أرباح الأسهم الموزعة التي تم تكليفها ضريبياً على مستوى الشركة و التي يجب أن لا تخضع ثانيةً للتكليف الضريبي : و يجب أن يتم تقديم ما يثبت أنه قـد تـم دفع تلك الضرائب لكي يتمكن من خصم دخل الأسهم من إجمالي الدخل .

[1] - إن قيم شرائح الدخل و معدلات الضرائب المقترحة هي عبارة عن أرقام تأشيرية من أجل توضيح حجم الشريحة المقترح فقط وهي لاتعني أن هناك أمراً معيناً وراء هذا الاقتراح وسوف يؤدي التصميم النهائي لبنية الضرائب بالتأكيد إلى تعديل الأرقام .

ضرائب الموجودات : يقترح أن يخضع الدخل الفردي غير المنتج فوق حد معين (الذي يتجاوز 100000 دولار أمريكي على سبيل المثال) لضريبة بنسبة 1% و أن تكلف الموجودات الإنتاجية (حصص الأسهم و المباني و المعدات الثقيلة و الأدوات و الآلات) بمعدل أقل مثل 0.5%. تتضمن بنود الملكية الشخصية غير المنتجة الخاضعة للتكليف الضريبي المباني السكنية و العقارات و السيارات و وسائل النقل الأخرى باستثناء وسائل النقل الثقيلة . أما الأصول المنقولة المودعة في الحسابات المصرفية فيجب أن لا تخضع للتكليف الضريبي . ويجب أن يتم تحديث تقييم تلك الموجودات بشكل سنوي بناءً على قيم السوق و الأرقام القياسية للأسعار .

التجارة الخارجية

إنشاء نظام تعريفة بسيط يتضمن مجموعة محدودة من فئات السلع و تحويل القيود الكمية وغير الجمركية إلى تعريفة جمركية و إلغاء قائمة منع الاستيراد أو اقتصارها على المواد الخطرة (مثل الأسلحة و المخدرات أو المواد المشابهة) . وإلغاء قائمتي المستوردات المسموحة و المستوردات التي يجب أن تمول من أرباح التصدير حصراً . كما يجب أن تخضع جميع المواد الممكن استيرادها (أي جميع المواد ماعدا المواد الملغاة علناً مثل الأسلحة أو المخدرات غير القانونية) للتعريفة الجمركية دون استخدام أية قائمة أخرى . أما المواد التي لايرغب باستيرادها فيمكن أن تخضع لرسوم جمركية مرتفعة جداً . مبدئياً يمكن أن تكون التعريفة الجمركية مرتفعة حسب رغبة الحكومة شريطة أن يتم تحويل القيود الكمية أو غير الجمركية إلى تعريفة جمركية . ويقترح أن يتم توحيد "الرسم الموحد" مع التعريفة الجمركية بحيث يتم تطبيق تعريفة واحدة . يجب أن يتم حساب الرسوم والضرائب على قيمة المستوردات بالدولار (سيف) و من ثم تحويلها إلى العملة المحلية **بسعر الصرف في السوق** . ويجب أن لا تتجاوز التعريفة القصوى 50% وهي أعلى ضريبة بموجب النظام الحالي . وهكذا يمكن أن يتم بالتدريج التحول إلى نظام تعريفة جمركية يتماشى مع اتفاقيات التجارة مع الدول الأخرى و مع العضوية في منظمة التجارة العالمية في المستقبل .

ويجب أن تكون الرسوم الجمركية المفروضة على السلع الإنتاجية صفراً (بما في ذلك آلات الإنتاج و مواد البناء الخاصة بالمباني الصناعية و معدات الكمبيوتر و الاتصالات و البرامج و وسائط النقل الثقيلة) . أما السيارات العائلية و الوسائط الخفيفة **فلا** يجب أن تدخل ضمن الإعفاء مع إمكانية خضوع وسائط النقل الخفيفة مثل سيارات "البيك آب" و "الفان" لتعريفة

جمركية أقل من تلك المفروضة على السيارات الأخرى التي يمكن أن تخضع لأعلى معدل للضريبة .

يقترح إلغاء إجازات التصدير والقسم الأكبر من إجازات الاستيراد والإبقاء إجازات الاستيراد لعدد من المنتجات الحساسة . ويمكن لأي شخص التصدير أو الاستيراد شريطة تنفيذ الإجراءات الرسمية الضرورية الخاصة بالمصارف و الجمارك . كما يجب إلغاء أية ضريبة أو رسم أو رسم إضافي على الصادرات وحسم ضريبة القيمة المضافة على المواد المستوردة.

كما يقترح إنشاء نظام للمواصفات و المقاييس ليطبق على الصادرات والواردات و التسويق المحلي على حد سواء والتشجيع على إنشاء نظم مراقبة الجودة مثل "ISO" و "HACCAP" .

يجب متابعة المفاوضات مع الاتحاد الأوربي لعقد اتفاقية الشراكة على أن يتمثل هدف السياسات الرئيسي في توقيع الاتفاقية بأسرع وقت ممكن والإبقاء على المسائل الحساسة الخاصة التي لا يتم التوصل إلى اتفاق حولها لتتم تسويتها فيما بعد ، أي بعد توقيع و تصديق الاتفاقية . إن الأهمية السياسية و التجارية للتوصل إلى اتفاق فعلي أكثر إلحاحاً من أي نقطة خاصة في المفاوضات حيث أن تلك الاتفاقيات ليست اتفاقيات ثابتة بل يمكن إعادة التفاوض على الامتيازات التي لا يمكن الحصول عليها عند توقيع الاتفاقية وتعديلها فيما بعد وذلك بعد أن تصبح الدولة عضواً في الشراكة وتصبح في موقف أفضل .

الأسعار و الدعم

إعادة توجيه الأسعار المدعومة بحيث تتماشى مع الأسعار الدولية / الحدودية . بحيث تتماشى مع السياسات المتبعة في الاتحاد الأوربي و منظمة التجارة العالمية . و استبدال الدعم المقدم للمحاصيل الاستراتيجية بالدفعات المباشرة للمنتجين و المستهلكين . وعلى وجه الخصوص يمكن إدخال الدفعات المباشرة لمنتجي المحاصيل الاستراتيجية ودفع أسعار تنافسية (أسعار المساواة) مقابل تلك المحاصيل وتسويق منتجاتها مثل الدقيق و الخبز بأسعار أكثر تنافسية . ويمكن أن يتم تقديم الدعم لمستهلكي المواد الغذائية الرئيسية عن طريق الآلية المناسبة مع أن هذا الأمر غير ضروري مع وجود المستويات الحالية لدعم المنتجات النهائية .

إلغاء شرط قيام الشركات الخاصة بالحصول على ترخيص تغيير سعر المنتجات التي لا تحمل سعراً رسمياً ثابتاً أو التي لا يتم تحديدها بشكل خاص لسبب من الأسباب . وبعد إعادة توجيه الأسعار يمكن إنشاء مجموعات من التغيرات المسموح بها في القوائم التأشيرية للأسعار

المقترحة وخاصةً أسعار المفرق و الاتجاه نحو المزيد من تحرير الأسعار و إلغـاء الأسـعار التأشيرية بشكل نهائي .

الأموال و المصارف

القطع الأجنبي و إمكانية تحويل العملة

يجب أن يتم تنظيم سوق العملة الأجنبية و تحريرها بشكل تدريجي . وبعد السـماح الأخيـر بتحويل العملة المحلية إلى عملة أجنبية للاستخدامات الشخصية لدى المصرف التجاري يجـب أن تتمثل الخطوة التالية في سماح مشابه لشركات القطاع الخاص المرخصة بموجـب قـانون الاستثمار رقم 10 بتمويل بعض العمليات مثل استيراد المعدات و قطع الغيار والمسـتلزمات الأخرى وتحويل الأرباح و إعادة رأس المال . أما الخطوة التالية فتتمثل في السـماح لجميـع المصارف بتبديل العملات و إلغاء العقوبات عن التعامل بالقطع الأجنبي .

و مع تطور سوق القطع الأجنبي العامة سوف تختفي السوق الخاصة لعوائد التصدير . وسيتم استخدام تلك السوق كأساس لإنشاء سوق قطع أجنبي جديدة وذلك عن طريق توسـيع الحـق بالعمل فيها .

كما يجب أن يضمن المصرف المركزي توفر احتياطيات القطع الأجنبي الكافية فـي النظـام المصرفي لتغطية الطلب على العملة الأجنبية . ويمكن تحقيق التعديلات في سـعر صـرف السوق عن طريق تدخل المصرف المركزي (أو بدون تدخل منه) في سوق القطع الأجنبـي شريطة أن لا يتجاوز تدخل المصرف المركزي نسبة معينة (على سبيل المثال 20% خـلال فترة ستة أشهر) من الاحتياطيات بالعملة الأجنبية . كما يجب أن تساهم الخزينة في تحقيـق الاستقرار للعملة . أما الهدف طويل المدى الذي يجب تحقيقـه هـو أن تكـون احتياطيـات المصرف المركزي بالعملة الأجنبية (الموجودات و المطاليب الأجنبيـة) مسـاوية للتـداول المحلي و إيداعات المصارف و المطاليب الأخرى من المصرف المركزي .

الإجراءات المصرفية

يتطلب السماح للمصارف الخاصة بالعمل إشرافاً مصرفياً قوياً من قبل المصرف المركـزي . لذا فيجب أن يتم وضع **القوانين الضابطة** لعمل تلك المصارف من حيث الحد الأدنى لـرأس المال و الاحتياطيات الإلزامية و قوانين تقييم مخاطرة القروض فـي المصـارف الخاصـة والعامة . كما ينصح بتطبيق **قواعد بازل** بل يمكن أن تكون بعض المخصصات أكثر تحديـداً

(مثل المستويات الأعلى للحد الأدنى لرأس المال المطلوب لإنشاء المصـرف) . ويجـب أن يطلب من المصارف التجارية تقديم التقارير حول عملياتها اليومية إلى المصـرف المركـزي بشكل يومي الذي يجب أن يقوم بتنظيم تنفيذ تلك المصارف لعمليات التمويل . و على وجـه الخصوص يجب أن لا تركز المصارف في تقديم التمويل لعدد محدود من المدينين كما يجـب أن لا تقوم بتنفيذ العمليات التي تنطوي على مخاطرة كبيرة ويجب أن تعاقب تلك المصـارف لقبول الإيداعات التي تزيد معدلاتها عن الوسطي المطبق في النظام المصرفي (علـى سـبيل المثال قبول الإيداعات بأسعار تتجاوز حداً معيناً قد لا يكون له تأمين إيداع)

وضع المصرف المركزي

يجب أن يمنح المصرف المركزي **الاستقلالية** في تنفيذ السياسات المالية بهدف حمايـة قيمـة العملة المحلية و التشجيع على النمو على المدى الطويل و خلق فرص العمـل . و يجـب أن تتمثل الأدوات الرئيسية للسياسات النقدية في **سعر الحسم** و مستوى **الاحتياطيـات الإلزاميـة والتدخل المباشر في أسواق القطع الأجنبي** ضمن الحدود المسموح بها مـن حيـث النسـبة المئوية لصافي الموجودات الأجنبية . سوف يكون للمصرف المركزي **حدوداً صارمة لتمويل الخزينة** و **لإنقاذ المصارف التي تتعرض للمشاكل** . ويمكن للمصرف المركزي شراء سندات الدولة حتى نسبة معينة من احتياطياته بالقطع الأجنبي (على سبيل المثـال حتـى 20% مـن الاحتياطيات) . ويمكن للمصرف أن يقرض الأموال للمصارف ذات الملاءة في حال الحاجـة للسيولة لفترة معينة ولكن لايمكنه تقديم مثل تلك الخدمات للمصارف غير المليئة التي يجب أن تترك لتغلق مع تأمين نوع من الحماية للمودعين الصغار و المتوسطين . ويجب أن يتم تقـديم التأمين على الإيداع لكامل الإيداعات حتى مبلغ معين لكل مودع (مثال : ما يعـادل 000 10 دولار للمودع) ولكن يجب أن لا يتم دفعها من قبل المصرف المركـزي . ويجـب أن يـتم الاحتفاظ بمبالغ تأمين الإيداعات في صندوق تأمين الإيداع المكون من مساهمات المصـارف التجارية بالإضافة إلى المساهمات من الخزينة و الالتزامات بتقديم الأمـوال مـن المصـرف المركزي حتى نسبة معينة من صافي احتياطيات المصرف المركزي الدولية (حتى 20%) .

يجب أن تحدد الاحتياطيات المصرفية بمعدلات مرتفعة نسـبياً مثـل 20% مـن الإيـداعات (بمعدلات أعلى من الاحتياطيات الإلزامية من أجل إصدار الشـيكات و حسـابات الادخـار وبمعدلات أقل للإيداعات لأجل أو الإيداعات الأخرى على المدى المتوسط و الطويل) . ومن أجل تخفيض تكاليف الاحتياطيات الإلزامية والمحافظة على انخفاض أسعار الفائدة **يجـب أن** يتم **تعويض الإيداعات الإلزامية** . ويجب الاحتفاظ بالاحتياطيـات الإلزاميـة فـي حسـابات

المصارف التجارية لدى المصرف المركزي الذي سيقوم بدفع الفائدة لتلك المصارف بأسـعار مناسبة . يجب أن تتمتع المصارف التجارية بحرية وضع أسعار الفائدة السـالبة أو الموجبـة الخاصة بها مع وجود بعض الأدوات التنظيمية لفرض بعض العقوبـات فـي حـال تطبيـق معدلات إيجابية مرتفعة .

أسواق رأس المال

بعد تطوير سوق للسندات العامة و الخاصة و تأسيس المصارف الخاصة الخاضعة للإشـراف المناسب يمكن إصدار السندات المختلفة و المتوفرة للجميع كما يجب أن يتم السـماح للأفـراد والشركات بفتح الحسابات الجارية بالقطع الأجنبي .

وبعد تنفيذ ما هو مذكور في الفقرة السابقة يمكن إنشاء سـوق السـندات العامـة والخاصـة وتفويض الشركات الخاصة بإصدار سندات المديونية القابلة للتداول ليـتم تبادلهـا فـي تلـك السوق.

وبعد ذلك تنفيذ القرار المتعلق بإنشاء سوق الأسهم في سورية بعد أن يتم تشـغيل المصـارف الخاصة وإنشاء سوق السندات . و تنظيم عمليات الأسهم و إصدار حصص الأسهم من قبـل الشركات . وإجراء الرقابة الصارمة على التجارة الداخلية و التجارة الاشتقاقية و الممارسـات غير القانونية أو الممارسات المؤدية إلى زعزعة الاستقرار . كما يمكـن السـماح للمقيمـين بالعمل بشكل قانوني في أسواق رأس المال الأجنبي .

تخفيض عدم الكفاءة و التكاليف الإضافية

التعديلات الإدارية في القطاع العام

يجب أن يتم إجراء تعديلات شاملة على القطاع العام و ذلـك بإلغـاء الإجـراءات المطولـة وتحديث العمليات و إدخال نظام المعلومات المؤتمت و تشجيع تدريب الموظفين الحكـوميين وتحديث القواعد و القوانين في القطاع العام و كذلك التعديلات الأخرى ذات العلاقة .

البنية التحتية و الخدمات الأكثر كفاءة

يجب اتخاذ الخطوات اللازمة لتحسين توسع و صيانة البنية التحتية و الخدمات إن لزم الأمـر و ذلك طلب الشركات الخاصة لعمليات خاصة . ويجب أن تتمثل الأولويات الرئيسـية فـي : تحديث المرافئ و الخدمات اللازمة للتصدير وإنشاء مدن صناعية أو مدن أعمال و تحـديث طريقة جباية الضرائب و الرسوم الجمركية وتحديث مصارف الدولة والتوسع السـريع فـي خدمات الاتصالات الهاتفية و الإنترنت و تحسين معامل الطاقة و شبكات الكهرباء .

القضايا الخاصة بالاستثمار الزراعي

تحسين و تطبيق اللامركزية على التخطيط الزراعي

إدخال المبادرات الحديثة في قطاع المحاصيل الاستراتيجية الخاضع للتخطيط الصارم بطريقة تدريجية . و عدم تخصيص الموارد المتوفرة مثل المياه و الأرض و القروض و المستلزمات للمحاصيل الاستراتيجية بل ترك الحرية للمزارعين ليقرروا أفضل توزيع لتلـك المـوارد . ويمكن البدء بنسبة 10% من الموارد المخصصة بهذه الطريقة و من ثم زيادة هـذه النسـبة بشكل تدريجي .

استبدال دعم الأسعار بالدعم المباشر للمنتجين (وتوجيه الدعم للمستهلكين الفقراء) مما سـيرفع سعر الخبز و الدقيق في السوق مما يمكن أن يساعد على تخفيض نسبة الهدر وزيادة الكفاءة . وقد تسمح هذه النتيجة بالمحافظة على مستوى الاستهلاك البشري الفعال وتخفيض إنتاج القمح واستخدام الموارد الكبيرة المستخدمة في إنتاجه لمحاصيل أخرى . كما يمكن أن تؤدي زيـادة

أسعار الخبز إلى تعديل معدلات الأجور و دعم المستهلكين الفقراء وهو أمر يجب دراسته بدقة و تنفيذه بشكل تدريجي .

تشجيع الاستثمار الخاص في تصدير المنتجات الزراعية

هناك حاجة لرأس المال الأجنبي و التكنولوجيا الخارجية لتوسيع إنتاج المنتجـات الزراعيـة الخاصة ذات النوعية الجيدة وخاصةً الخضار و الفواكه التي يمكن تصـديرها إلـى الاتحـاد الأوربي أو الأسواق الأخرى .

تطوير التمويل الريفي

تطوير و تنويع مصادر و أشكال النشاطات الريفية وكذلك التصـنيع و التسـويق . وتشـجيع التمويل الريفي الجزئي و تطوير آليات العمل المصرفي المناسبة بحيث تتمكن من الوصـول إلى المزارعين الصغار عن طريق التمويل الجماعي و التكاليف المعقولة وذلك بأسعار فائـدة وشروط قابلة للاستدامة .

تشجيع المنتجين الصغار بحيث يصبحوا بشكل تدريجي عملاء مصرفيين عاديين.

تحسين تسويق المنتجات الزراعية

التشجيع على تحقيق التكامل بين المزارعين في سلسلة الإنتاج الشاقولية ابتداءً مـن الإنتـاج مروراً بالتصنع ووصولاً إلى التسويق و التصدير لبعض المنتجات الزراعية المختارة .

تحسين الإجراءات الإدارية المتعلقة بالصادرات و الخدمات و التسهيلات في المرافئ و ذلـك من أجل الإسراع في شحن المواد القابلة للتلاف إلى جهة التصدير سواءً أكان ذلك عن طريـق الباخرة أو عن طريق الجو .

الاستثمارات المزرعية لتحديث نظم الري

يتطلب تحديث نظم الري في سورية تحويل جميع نظم الري المعتمدة على الراحة و التطويف إلى نظم الرش و التنقيط المضغوط . كما أن **تركيب عدادات للمياه** ضروري من أجل خلـق الحوافز اللازمة للاستثمار في تحديث نظم الري . ويجب أن يتكون شكل الـدفعات المسـددة مقابل الري من **الرسم الأساسي** لاستخدام مياه الري بالإضافة إلى **غرامات تصـاعدية علـى استهلاك كميات المياه بشكل يتجاوز كميات المياه المحددة .**

توفير الموارد اللازمة لتمويل تحويل 50% من الأراضي المروية إلى نظم الـري بـالتنقيط و الرذاذ خلال عشر سنوات . وتصل التكلفة إلى حوالي 120 مليـون دولار سـنوياً مقابـل معدات الري الحديث فقط . كما أنه هناك حاجة لمبلغ 30-40 مليون دولار أخرى سنوياً من أجل الاستثمارات الأخرى مثل : تطوير البنية التحتية للري خارج المزرعة و المساعدة الفنية للمزارعين لتحديث نظم الزراعة و تغيير الدورة الزراعية و تعلم كيفية فتح الأسواق الجديدة .

خلق الحوافز اللازمة للاستخدام الأمثل للري

يجب وضع الحوافز اللازمة للتشجيع على توفير استخدام المياه من شبكات الـري الحكوميـة وذلك بدءاً من تركيب عدادات المياه لكل مزرعة . كما يتوجب أن يدفع كل مزارع **رسماً ثابتاً** مقابل استخدام مياه الري حتى **حد معين** وأن يخضع لدفع **الغرامات** في حـال الإفـراط فـي استخدام المياه وتجاوز الكميات المحددة على أن ترتفع نسبة تلك الغرامـات بارتفـاع نسـبة الهدر.

المشاريع المقترحة لتقديم المساعدة الفنية

تم تحديد مجموعة من المشاريع لتقديم المساعدة الفنية لمكتب الاستثمار الذي تم إنشـاؤه بنـاءً على القانون رقم 10 لعام 1991 والمساعدة الفنية لتطوير التمويل الريفـي وإعـداد برنـامج طويل المدى للتنمية الزراعية والاستثمار .

الجزء الأول

معلومات عامة

1- مقدمة

1-1 المشروع

إن مشروع التعزيز المؤسسي و السياسات الزراعية GCP/SYR/006/ITA هو أحد مشاريع التعاون الفني التي تقوم منظمة الزراعة و الأغذية بتنفيذها بتمويل من الحكومة الإيطالية وهو يهدف إلى مساعدة الحكومة السورية على تصميم و تنفيذ السياسات الزراعية . و تتمثل فعالياته الرئيسية في تنفيذ دراسات حول بعض شؤون السياسات الزراعية و تدريب فريق عمل من الموظفين في وزارة الزراعة و الإصلاح الزراعي و إنشاء المركز الوطني للسياسات الزراعية في دمشق .

2-1 الدراسة

بدأت الحكومة السورية منذ الثمانينات بوضع مجموعة من التشريعات لتشجيع الاستثمار في القطاع الخاص في مجموعة من المجالات بما فيها الإنتاج الزراعي و الصناعات المتعلقة به مثل توفير المستلزمات الزراعية وتصنيع و تسويق المنتجات الزراعية . و من بين أهم التشريعات التي صدرت بهذا الخصوص قانون الاستثمار رقم (10) لعام 1991 . حيث تم ترخيص أكثر من 1600 مشروع استثماري بموجب هذا القانون من بينها 300 مشروع في مجال الأعمال الزراعية والقسم الأكبر منها في مجال تصنيع المنتجات الزراعية .

وقد كانت نتائج تلك السياسات مشجعة ولكنها لم تكن كافية . و تسعى هذه الدراسة إلى تحديد انعكاسات التشريعات الحالية و المشكلات الواجب حلها و خيارات السياسات التي يجب اتباعها من أجل تحسين المناخ الاقتصادي للتشجيع على عمل القطاع الخاص في مجال الأعمال الزراعية ابتداءً من الإنتاج الزراعي مروراً بالتصنيع و وصولاً إلى التسويق . وتتضمن مرفقات هذا التقرير شروط الصلاحية الخاصة بهذه الدراسة .

3-1 تنفيذ الدراسة

تم تنفيذ الدراسة في الفترة الواقعة بين شهري كانون الثاني و أيار عام 2001 . و قد عمل على إنجازها خبير دولي و خبيران وطنيان و فريق عمل من المتدربين العاملين في وزارة الزراعة و الإصلاح الزراعي و الذين يخضعون للتدريب في المركز . و قد قام الخبير الدولي بزيارتين للقطر وصلت مدتهما إلى تسعة أسابيع . وقدم الخبيران الوطنيان المساعدة في تنفيذ الدراسة لمدة شهرين لكل منهما . أما فعاليات البحث فقد تضمنت جمع البيانات الثانوية من مكتب الاستثمار (الجهة المسؤولة عن تقديم المساعدة للمشاريع الاستثمارية) و تنفيذ الاستبيان

الكمي على عينة صغيرة مكونة من 24 شركة خاصة استفادت من الحوافز المقدمة بموجب قانون الاستثمار . و قد تم تنفيذ تلك المقابلات في الفترة الواقعة بين شهري آذار و نيسان 2001 .

4-1 فريق العمل

الخبير الدولي المشرف على الدراسة : هكتور ماليتا

الخبراء الوطنيين : الدكتور حسام مراد و السيد محمد الخاف

المتدربين : السيد بشار نحاس – السيد باسل البواب – السيد يحيى دهش – السيد سامر بريغلة السيد عبد الله السعدي – السيد فايز منصور – السيد غسان نصور – السيدة رويدة حاصباني – السيدة غصينة خضور وجميعهم مهندسين زراعيين يعملون في وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي . و هم يخضعون للتدريب في المشروع ويعملون لمدة ثلاثة أيام في الأسبوع في المشروع وثلاثة أيام في الوزارة .

5-1 شكر

عمل جميع المعنيون بتنفيذ الدراسة بكفاءة عالية في تنفيذ مهامهم . و لم يكن من الممكن للخبير الدولي إنجاز الدراسة لولا مساعدتهم . كما أنه من الضروري ذكر المساعدة القيمة التي تم الحصول عليها من فريق العمل في المشروع بما فيهم كبير المستشارين الفنيين عماد الهواري و المدير الوطني للمشروع عطية الهندي و خبير الاقتصاد الزراعي شيرو فيوريلو والمترجمتان أسماء مطر و رولا دياب و السكرتيرات رجاء العوا و شهد علوش و رزان حسن و فني الكمبيوتر نصوح كيلاني و السائقين سهيل ميلع و مازن بقاعي (الذين لم يكونا مجرد سائقين) و فريق العمل في مركز الإرشاد الزراعي الذي يستضيف المشروع حالياً . كما كانت المناقشات مع الخبراء الدوليين العاملين في المشروع مفيدة جداً و خاصةً الملاحظات الهامة التي أبداها ألكسندر ساريس و سعد أحمد من مكتب الفاو في القاهرة . كما كانت مساعدة ممثل الفاو في سورية مفيدة جداً لتنفيذ الدراسة .

إن الأفكار و الآراء المطروحة في هذه الدراسة هي بالطبع من مسؤولية الخبير الدولي المعد للتقرير حصراً .

2- الاقتصاد السوري و قطاع الأعمال الزراعي

2-1 الاقتصاد السوري

2-1-1- لمحة عن الاقتصاد السوري

إن سورية من أقدم الدول المتحضرة في العالم وهي تمتد على مساحة 185180 كيلو متر مربع على غرب البحر الأبيض المتوسط . و هي تقع بين تركيا و العراق و الأردن و لبنان . وتشكل الأراضي القابلة للزراعة نسبة 32% فقط من إجمالي المساحة ولكن تعتبر المصادر المائية من العوامل المحددة للتوسع في الزراعة . و قد وصل عدد السكان في عام 2000 إلى 16.3 مليون نسمة[2] و من المتوقع أن يصل إلى 22.7 مليون بحلول عام 2015 حيث تزايد بسرعة كبيرة خلال العقود الماضية ، فقد كان معدل النمو أعلى من 3% سنوياً . و لكن ذلك التحول الديموغرافي الذي نتج عن انخفاض معدل الوفيات في تناقص مستمر وذلك نظراً لانخفاض معدل الخصوبة حالياً . وقد كان معدل النمو السكاني 2.7% في الفترة الواقعة بين عامي 1955-1999 و من المتوقع أن يكون معدل النمو الآن 2.6% سنوياً ومن المتوقع أن يتناقص إلى 2.2% وسطياً في الفترة الواقعة بين 2001-2015 . و مع ذلك فإن قوة العمل في تزايد مستمر و ذلك نظراً لدخول أعداد كبيرة ضمن القوى العاملة (أعلى بقليل من 3%) وذلك نتيجة للتزايد السكاني السريع الذي تم خلال السبعينات و الثمانينات ، كما يرجع ذلك (إلى حد ما) إلى الاستفادة بشكل أكبر من اليد العاملة النسائية (على الرغم من أن تلك الاستفادة لا تزال منخفضة) .

يقدر **إجمالي الناتج المحلي** لعام 1999 (محسوباً بأسعار السوق و الأسعار الجارية) بحوالي 821.33 مليار ليرة سورية[3] . أما بأسعار الصرف السائدة فيصل هذا المبلغ إلى 16.4 مليار دولار أمريكي أو أعلى بقليل من 1000 دولار أمريكي للفرد (حسب التقديرات الرسمية للسكان بـ 15.9 مليون نسمة في عام 1999) .

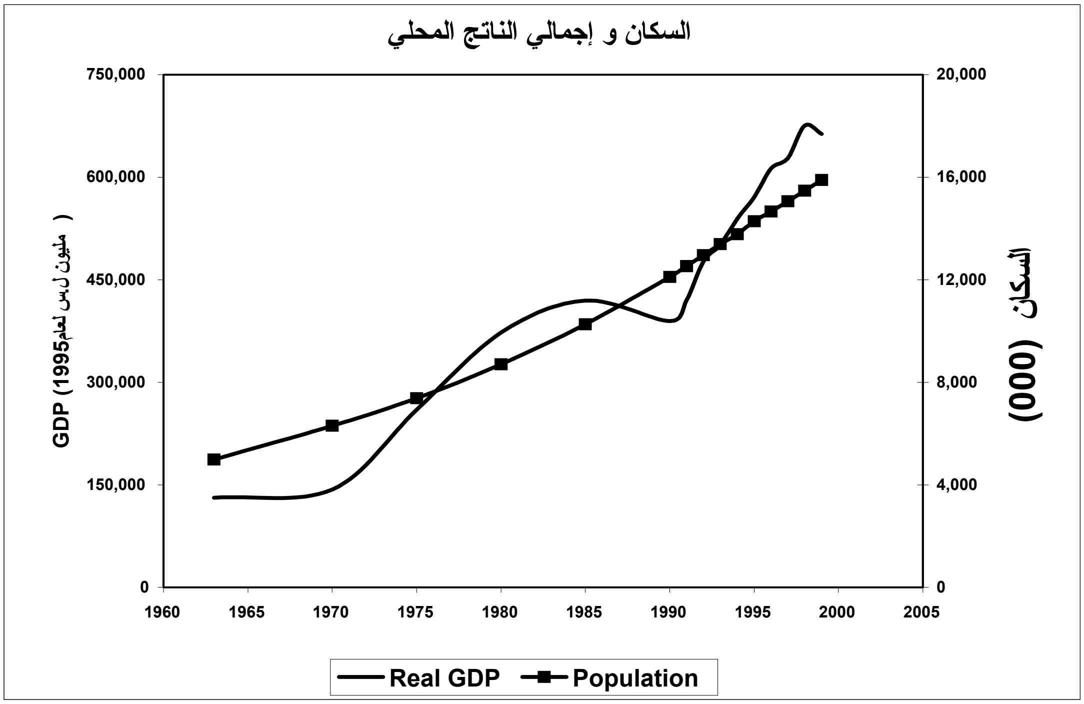
---

[2] - المكتب المركزي للإحصاء **المجموعة الإحصائية لعام 2000** ص 64 . إن جميع البيانات الإحصائية المتعلقة بالاقتصاد الشامل و السكان المستخدمة في هذا التقرير هي بيانات رسمية ماعدا بعض البيانات التقديرية التي قام الخبير بتقديرها بنفسه أو جمعها من مصادر أخرى في حال عدم توفر البيانات الرسمية . وتتضمن الملاحق الإحصائية الأرقام التفصيلية .

[3] - المكتب المركزي للإحصاء **المجموعة الإحصائية لعام 2000 – الجدول رقم 16/28 – ص 537**

وعلى المدى الطويل ازداد إجمالي الناتج المحلي بنسبة 4.61% خلال الفترة 1963-1999 وهو يعتبر إنجازاً كبيراً نظراً للكم الكبير من المشكلات الاقتصادية والسياسية و الخارجيـة التي واجهتها سورية خلال هذه الفترة الطويلة . ومع ذلك فقد كان النمو **دورياً** حيـث كـان يتميز بوجود فترات من الازدهار و فترات من الركود كما كان **معدل النمو السكاني مرتفعـاً** (3.27% وسطي نفس الفترة) . وقد كانت نتيجة هذين الاتجاهين أن الأداء الاقتصـادي قـد رافق النمو السكاني الذي كان أعلى مما هو عليه في الكثير من الدول الأخرى ولكـن ذلـك الأداء لم يتمكن من زيادة حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي وذلك حسبما هو مبـين فـي المخطط التالي .

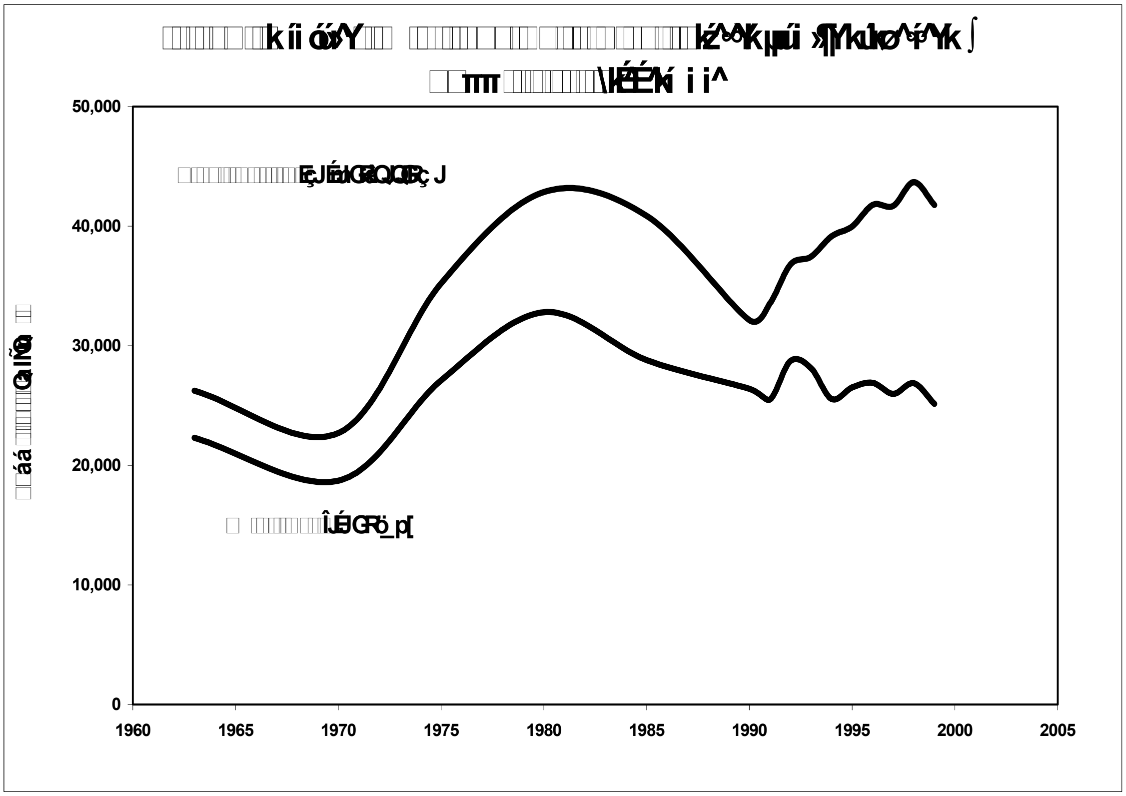
يبين السلوك الدوري للناتج المحلي الفترتين الرئيسيتين التي مر بهما الاقتصـاد السـوري : الأولى خلال السبعينات والتي بدأت مع ارتفاع أسعار النفط و زيادة المساعدة الخارجية التـي حصلت عليها سورية في تلك السنوات (وبشكل رئيسي من الدول العربية) والفترة الثانية التي بدأت في عام 1990 و استمرت حتى فترة الركود في 1999-2000 (بسبب موجة الجفـاف الحادة) . و قد يرجع سبب الازدهار إلى زيادة إنتاج النفط (وخاصةً من الحقول الجديدة فـي منطقة دير الزور) و زيادة الاستثمار و الإنتاج في القطاع الخاص وهو الأمر الهـام بالنسـبة لموضوع هذه الدراسة .



يشير نموذج النمو الدوري حتى عندما يكون اتجاه النمو إيجابيا إلى أن نمو حصة الفرد كانت ضعيفة و متأرجحة بشكل حاد و في الواقع فإن استئناف النمو خلال التسعينيات لم يكن كافية ليتجاوز مستوى حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي الذي تم تحقيقه في عام 1980.

و قد تميزت فترة الستينات بانخفاض الإنتاج الفردي (و حتى في الاستثمار) أما في السبعينات فقد شهدت سورية نموا سريعا في إجمالي حصة الفرد و يرجع الفضل في ذلك إلى مجموعة عوامل منها الارتفاع الكبير في أسعار النفط العالمية و لكن حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي انخفضت في الثمانينات في أعقاب الأزمة الاقتصادية المعقدة التي انطوت على زيادة كبيرة في الإنفاق العام في أواخر السبعينات و التي ترافقت مع العجز التجاري الذي وصل إلى ذروته في الفترة 1980-1985 و التي شكلت حوالي ثلث إجمالي الناتج المحلي . وبعد عام 1980 قامت الدولة بتخفيض الإنفاق المالي بشكل كبير و شجعت على الاستثمار الخاص مما أدى إلى استعادة النمو الاقتصادي في التسعينات ، و قد كان صافي النمو الاقتصادي الفردي صفرا خلال الفترة 1980-1999 حيث أن النمو الذي شهدته فترة التسعينات لم يكن قويا بما يكفي لتعويض الانخفاض الذي طرأ في الثمانينات . و كان معدل النمو الفردي السنوي خلال تلك الفترة (1980-1999) سالبا (-0.04%) أما خلال الفترة 1963-1999 فقد كان 1.30 % سنوياً .

و كانت حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي خلال 1998–1999 مساوية لما كانت عليـه في عام 1980 أما الاتجاه على المدى الطويل لحصة الفرد من الناتج فقد كـان راكـدا . و علاوة على ذلك فقد كان الاستهلاك الفردي الخاص في انخفاض مستمر منـذ عـام 1980 وذلك بالرغم من النمو في حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي الـذي تـم تحقيقـه فـي



التسعينات .

إن الأداء الضعيف لحصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي على المدى الطويل أكثر خطـورة من حيث الاستهلاك الخاص كما أشرنا سابقا و كما هو موضح في الشكل أعلاه . منذ كـان الاستهلاك الحقيقي الخاص في انخفاض مستمر منذ عام 1980 (ما عدا الفترة القصيرة التي ارتفع فيها في أوائل التسعينات) و في عام 1999 كان استهلاك الفرد أعلى مما كان عليه في عام 1963 بنسبة 12 % فقط و كان أقل مما كان عليه في عام 1975 . لذا فـإن المسـتوى الوسطي للاستهلاك السوري في انخفاض مستمر لمدة عشرين عاما و هو تغير بشكل بسـيط جدا على مدى السنوات الأربعين الماضية ، و قد ارتفعت حصة الفرد مـن إجمـالي النـاتج

المحلي في التسعينات بعد عقد كامل من الانخفاض و لكن حصة الفرد من الاستهلاك الخاص بقيت في انخفاض مستمر [4] .

و علاوة على ذلك و حسب الكثير من المصادر الكمية فقد كان هناك زيادة كبيرة في استهلاك المواد الكمالية و ذلك نتيجة لتمركز الثروة في أيدي طبقة صغيرة من السكان و كـذلك كـان هناك هجرة كبيرة لرأس المال السوري إلى الخارج ، لذا فإن حصـة الفـرد العـادي مـن الاستهلاك و مجموعات الدخل المتدني قد انخفضت بشكل أسرع من وسطي الاستهلاك .

و حسب القيم المطلقة فإن معدل النمو الاقتصادي التراكمي خلال الفترة 1963-1999 كـان 4.61 و هو لا يعتبر بحد ذاته أداء اقتصاديا منخفضا ، و لكن عدد السكان يتزايد بشكل سريع جدا ، و بعد بذل الكثير من الجهود فإن صافي النمو الفردي لا يزال منخفضا و حصة الفـرد من الاستهلاك كانت في تناقص مستمر على مدى العشرين سنة الماضـية ، و بنـاء علـى المعدل الوسطي الذي حققه النمو الفردي خـلال الفتـرة 1963-1999 فسـوف تسـتغرق مضاعفة حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي عما كانت عليه في عـام 1963 حـوالي 54 عاما .

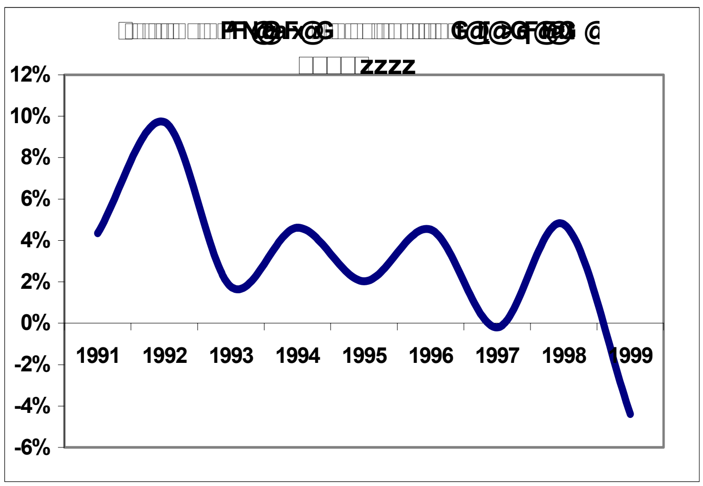
و هذه الفترة الطويلة جدا و هذه النسبة ضعيفة جدا على بلد بدأ الفترة بدخل فردي مـنخفض جدا إن ما يحتاجه القطر حاليا هو نمو أسرع و أقل عرضة للتـأرجح و إلا فسـوف يسـتمر التأرجح في معدل النمو الفردي كما أن هناك حاجة لزيادة الاستهلاك الخاص .

و تحتل هذه النتائج أهمية كبرى في الاقتصاد السوري حيث أنها تمثل الأداة السـورية التـي يمكن من خلالها التشجيع على الاستثمار في القطاع الخـاص ، و فـي الواقـع فـإن النمـو المتواضع الذي شهده عقد التسعينات يرجع إلى حد كبير إلى التوسع السريع فـي الاسـتثمار الخاص الذي شجع عليه قانون الاستثمار رقم 10/ لعام 1991 و كان كذلك ثمـرة لسياسـات التحرير التي بدأتها سوري خلال تلك الفترة ، و لكن هناك ما يدل على الحاجة إلـى اتخـاذ إجراءات أخرى من أجل تحقيق نمو أكثر قوة و استدامة و ذلك لتتمكن سورية من الـتخلص من التباين في النمو الاقتصادي الذي كانت تشهده منذ عام 1980 (أو في الواقع منـذ عـام 1963) . **و قد شهد عقد التسعينات نموا اقتصاديا و لكن بنسب منخفضة .**

---

[4] يرجع انخفاض حصة الفرد من الاستهلاك في التسعينات بالرغم من ارتفاع حصة الفرد من الإنتاج إلى زيادة الإنفاق العام . كما ساهمت زيادة الاستثمار في القطاع الخاص و انعكاس العجز التجاري إلى المحافظة على إبقاء الاستهلاك الخاص منخفضا .

و قد كان النمو الاقتصادي في بداية التسعينات مشجعاً و ذلك نتيجة لحالة التفاؤل بالتعديلات الكبيرة التي تلت الإعلان عن صدور قانون الاستثمار ، و مع ذلك فقد كانت التعديلات محدودة و بدأ العجز التجاري بالتزايد ثانية و بينما كانت الجهود تسعى إلى استعادة التوازن على المستوى الشامل فقد تباطأ النمو منذ عام 1993 و بقي بمستويات منخفضة خلال بقية الفترة و مما زاد الأمر سوءا الركود الإضافي الذي أدت إليه موجة الجفاف في نهاية العقد ، و قد انخفضت حصة الفرد بشكل تدريجي خلال التسعينات مما أدى إلى وجود فترة جديدة من الركود أو الانخفاض .



إن توزع الدخل في سورية غير عادل و لكنه غير خطير حيث نادرا ما يكون هناك مناطق تركز فيها الطبقات التي تعيش في فقر مدقع و لكن بالرغم من ذلك فهناك شرائح كبيرة من السكان الذي يعيشون في مستويات معيشية متدنية ، و هناك مظاهر على وجود الثروة في بعض مناطق دمشق و المدن الأخرى .

و بينما يصل وسطي الأجور في القطاع الخاص إلى 150 دولار شهريا أو 1800 دولار سنويا فهو أقل من ذلك بكثير في القطاع العام حيث يصل وسطي الأجر الشهري إلى 60 دولار وحسب متوسط مشاركة قوة العمل (انظر المرفق الإحصائي) و التوزع العام لقوة العمل بين القطاعين العام و الخاص فإن الأرقام المذكورة أعلاه تعني أن حصة الفرد من الدخل في الأسرة التي تعتمد على هذا النوع من الأجر تصل إلى 300 دولار سنويا أي أقل من ثلث حصة الفرد من إجمالي الإنتاج الوطني .

و تساعد أسعار المواد الغذائية الرئيسية المنخفضة و المراقبة من قبل الدولة على توفير تلـك المواد للمواطنين حسب معدلات الأجور الحالية ولكن هناك الكثير من المواد الغذائية الأخرى التي تبقى بعيدة عن متناول العائلات السورية العادية . و بما أن دعم المواد الغذائية الرئيسـي كان يقدم للسكر و منتجات الحبوب فإن النظام الغذائي العادي يعتمد على كميات كبيـرة مـن الكربوهيدرات : أما المصادر الغذائية التي تحوي على كميات مـن الفيتامينـات و المعـادن والبروتين قد تكون صعبة المنال بكميات مناسبة على العديد من الأسر ذات الدخل المتـدني . أما الأدوات ذات الاستخدام المنزلي (والتي تدخل في معظمها ضمن قائمة منـع الاسـتيراد) غالية الثمن بشكل كبير . إن مدى عدم كفاية الدخل قد يكون في تزايد مستمر حيث أن مستوى وسطي الاستهلاك المحلي يتناقص سنة بعد أخرى كما ذكرنا سابقاً .

تبين **مؤشرات الرفاهيـة** صورة مشجعة . حيث أنه تم تخفيض معدل الوفيات بين الرضع من 135 من كل 1000 مولود حي في عام 1960 إلى 28 في عام 1996 . أما استهلاك المـواد الغذائية الظاهر فقد وصل معدل استهلاك الفرد إلى 3100 حريرة في اليوم وهو يعادل ما هو سائد في اكثر الدول تطوراً (مع أن هذا قد ينطوي على بعض المبالغة كما هو مبين فيما بعـد ويتركز الاستهلاك الغذائي بشكل كبير على الخبز و السكر على حساب البـروتين الحيـواني والفواكه والخضار).يذهب أكثر من 90% من الأولاد في سن الدراسة إلـى المـدارس وقـد تقلصت الفجوة بين الجنسين حيث وصل معدل تسجيل الفتيات في المدارس إلى 91% نسـبةً إلى الأولاد . ويصل معدل من لا يستطيعون الحصول على المياه الصالحة للشرب إلى 14% فقط (مع أن 33% من السكان لايحصلون على الخدمات الصحية المناسبة) . وتشير التقديرات (الأولية جداً) المتعلقة بمستوى الفقر إلى أن هذا هو وضع حوالي **ثلث** السكان . و لم يتم تنفيذ أي قياس مباشر للفقر حتى الآن[5] .

لم تتوزع فوائد النمو الاقتصادي بشكل متساوٍ حيث ذهب قسم كبير من زيادة الإنتاج للمحافظة على استهلاك المواد الغذائية الرئيسية وخاصةً استهلاك الحريرات وكذلك للاستثمار في البنية التحتية الأساسية و تغطية احتياجات الدفاع . و نتيجة لذلك فقد بقي الاستهلاك غيـر الغـذائي والاستثمار الإنتاجي الثابت بقي راكداً أو استمر في تراجعه . لم تتماشَ مسـتويات المعيشـة

[5] - بالإضافة إلى إمكانية تنفيذ استبيان خاص لتقدير واقع الفقر فيمكن إعادة تحليل البيانات الأولية الخاصـة بإحصاء عام 1994 لقياس و تحليل واقع الفقر و الظروف المعاشية . و لم يتم تنفيذ هذا النوع مـن التحليـل أثناء كتابة هذا التقرير . و قد يكون هناك حاجة للمساعدة الفنية في هذا المجال .

الفعلية للمواطنين السوريين بما فيهم قطاع الفلاحين و الموظفين المدنيين المنتمين إلى (موظفي القطاع العام و التجار الصغار وغيرهم) مع حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي ويضطر الكثير من الناس للعمل الإضافي من أجل تغطية احتياجاتهم أو يضطرون للعيش على الموارد المحدودة جداً . وقد انخفض مستوى المعيشة بالنسبة للقسم الأكبر من السكان وخاصةً الفئات ذات الدخل المتوسط و المتدني بشكل واضح . وتدعو جميع هذه الأمور إلى ضرورة تسريع النمو الاقتصادي و التشجيع على تحسين توزيع الدخل و الثروة .

واقع الاقتصاد الشامل : كانت إدارة الاقتصاد الشامل على مدى السنوات الماضية حذرة بشكل ملحوظ مما أدى إلى انخفاض معدل التضخم بشكل يتماشى مع المعدلات العالمية (كان هناك حاجة لتطبيق معامل الانكماش في عام 1998-1999) كما كان هناك استقرار مالي ملحوظ حيث بقي معدل سعر صرف الليرة السورية في السوق الموازية (في كل من السوق المحلية غير الرسمية و الدول المجاورة) ثابتاً تقريباً (بين 46-50 ل.س/دولار) وذلك على مدى عشر سنوات ، كما كانت احتياطيات المصرف المركزي في ارتفاع مستمر . وقد تم إلغاء أسعار الصرف المتعددة التي كانت تطبق حتى أوائل التسعينات بشكل تدريجي وتم تحويل سعر الصرف إلى أسعار السوق (من حوالي 20 ل.س/دولار في أوائل التسعينات إلى 48.83 ل.س/دولار في عام 1999) وهكذا تم تحقيق توحيد تدريجي لسعر الصرف وتخفيض لانتشار أسعار الصرف الرسمية / الموازية[6] . ولايزال سعر الصرف الرسمي 11.25 ل.س/دولار مطبقاً لبعض الأغراض . فعلى سبيل المثال لا تزال الأرقام الرسمية للتجارة الخارجية تنشر بالليرة السورية و تحول إلى القطع الأجنبي باستخدام سعر الصرف 11.20-11.25 ل.س/دولار على الصادرات والواردات بالرغم من أن البيع و الشراء الفعليين يتمان بأسعار السوق .

يرجع الاستقرار الواضح في وضع الاقتصاد الشامل بلا شك إلى السياسات النقدية الصارمة والإدارة المناسبة ولكنه أيضاً ينتج عن الكثير من السياسات التي تحكم و تضغط الطلب مثل المنع المفروض على العديد من الواردات و القيود على القطع الأجنبي و الرقابة السعرية

---

[6] - ومع ذلك فإن الفارق بين الـ 46.50 ل.س المدفوعة للصادرات و الـ 50 ل.س في السوق المحلية لشراء الدولار لتمويل المستلزمات أو تحويل الأرباح إلى الخارج لا يزال يحد من قدرة بعض الشركات على تحقيق الأرباح . كما ينتج الأمر ذاته عن التزام التجار بتبديل 25% من عائدات التصدير بأسعار الصرف الرسمية (قد يتم إلغاء هذا الالتزام من قبل مكتب الاستثمار للمشاريع المرخصة بموجب قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991) .

والدعم المطبق على بعض المواد عن طريق احتكار الدولة لتسويقها وتصنيعها . **إن الإلغاء المباشر لهذه السياسات سوف يؤدي بلا شك إلى زعزعة استقرار الاقتصاد** إلا إذا تم الاهتمام بجمع وترتيب و تنظيم إزالة تلك المعوقات .

المديونية الخارجية : يترتب على سورية الكثير من الديون الخارجية . و تصل الديون الواردة في البيانات الرسمية (على المدى المتوسط و الطويل) إلى حوالي 5.6 مليار دولار أو حوالي 33% من إجمالي الناتج المحلي في نهاية عام 1999 . و بالإضافة إلى ذلك هناك الديون تجاه الاتحاد السوفييتي السابق بالروبل والتي يتم حالياً التفاوض على القيمة المعادلة لها بالدولار الأمريكي (تشير تقديرات الاتحاد السوفييتي إلى حوالي 6 مليار دولار أي ما يعادل ثلث إجمالي الناتج المحلي) . و لكن واقع المديونية لا يعتبر عامل ضغط حيث تمت إعادة جدولة المستحقات المتأخرة و استئناف خدمة المديونية و التي تعتبر من العوامل الهامة التي يمكن أن تسهل وصول سورية إلى أسواق المال العالمية . و تمتص خدمة المديونية حوالي 10-15% فقط من عائدات التصدير و قد استأنفت سورية تسديد المستحقات المتأخرة على ديونها تجاه البنك الدولي .

التجارة الخارجية : حسب الحسابات الوطنية كان هناك عجز في التجارة الخارجية (ولكن هذا العجز لم يكن كبيراً) في السلع المادية . و قد نتج ذلك العجز عن الواردات التي كانت قيمتها 3823 مليون دولار و الصادرات التي كانت قيمتها 3471 مليون دولار (الرصيد = -351.7 مليون دولار) . و قد بدأت القيمة المطلقة لهذا العجز بالانخفاض منذ عام 1993 حيث وصلت إلى حوالي –2 مليار دولار فقط . و يجب الأخذ بعين الاعتبار أن **التجارة الخارجية الواسعة** (المكونة من السلع المادية بالإضافة إلى الخدمات غير المادية) كانت تتميز بوجود **ميزان إيجابي** بقيمة 236.7 مليون دولار في عام 1999 و ذلك بعد سنوات العجز الكبير[7] .

صادرات النفط : تمثل صادرات النفط القسم الأكبر من إجمالي الصادرات التجارية . وفي عام 1999 كانت قيمة صادرات النفط حسب المصادر الرسمية 24473 مليون ليرة سورية أو حوالي 2185 مليون دولار أي 63% من إجمالي الصادرات . و في عام 1998 كانت قيمة

[7] - أنظر المجموعة الإحصائية للمكتب المركزي للإحصاء لعام 2000 ص – 559 . أما السنوات السابقة حتى عام 1998 فقد كان الميزان سالباً بالأسعار الجارية ولكن الأرقام بالأسعار الثابتة لعام 1995 تبين وجود الفوائض حتى لعام 1997 و 1998 (أنظر الجداول الإحصائية المرفقة) .

صادرات النفط حوالي 15472 مليون ليرة سورية أي ما يعـادل 48% مـن الصـادرات و 1381 مليون دولار أمريكي (يرجع الفارق الكبير بين السنتين إلى انخفاض أسعار النفط فـي عام 1998) .

و يشكل **القطن** المنتج التصديري الثاني بعد النفط . و قد بلغت قيمة صادرات **ألياف القطـن** في عام 1999 إلى 1786 مليون ليرة سورية أي ما يعادل 159 مليـون دولار أمريكـي أو 6.2% من إجمالي الصادرات . ويمكن إضافة إيراد تصدير **النسيج** (الذي يشكل الغزل القسم الأكبر منه) البالغ 115.9 مليون ليرة سورية (10 مليون دولار) . و كما هو موضح من تلك الأرقام فإنه يتم تصدير القطن كألياف محلوجة و يشكل الحلج القسم الأكبر من القيمة المضافة للقطن السوري .

يتم تصدير المنتجات النفطية و ألياف القطن من قبل القطاع العام و في عام 1999 وصـلت نسبة هذين المنتجين إلى 70% من الصادرات . أما المنتجات الأخرى التي تصدر مـن قبـل الدولة فتصل إلى 5% من إجمالي إيرادات التصدير . و يقوم القطاع الخاص بتصدير حوالي ربع الصادرات منها حوالي ¾ مواد للاستهلاك النهائي أما القسم المتبقي فهـو مـن المـواد الإنتاجية . أما المواد الوسيطة (إن وجدت) فهي نادراً ما تصدر من قبل القطـاع الخـاص . وتشكل المواد الغذائية و المشروبات نصف صادرات القطاع الخاص منها 5/4 من المنتجـات الزراعية الأولية و 5/1 من المنتجات الغذائية و المشروبات المصنعة و يشكل النسيج ومـواد الإكساء و المنتجات الجلدية بين 8-30% من صادرات القطاع الخاص . وتشـكل الخضـار والفواكه (الطازجة أو المصنعة) المكونات الرئيسية للصادرات الزراعية في القطاع الخاص .

الميزان التجاري على المدى الطويـل : كان العجز التجاري في أواخـر السـبعينات كبيـراً ووصل إلى ذروته (حوالي –3 مليار دولار في عام 1980) وذلك بعد فترة من النمو السريع لإجمالي الناتج المحلي[8] .

---

[8] - إن بيانات التجارة الخارجية الواردة هنا بالدولار تعتمد على الأرقام المأخوذة من بيانات المكتب المركزي للإحصاء في المجموعة الإحصائية لعام 2000 وخاصةً الفصل (9) ص 297-345 و الطبعـات المماثلـة للسنوات السابقة (بالليرة السورية) . و ترد البيانات في هذه التقارير بالليرة السورية باستخدام سعر الصـرف الرسمي 11.20 ل.س/دولار للصادرات و 11.25 ل.س/دولار للواردات و الذي لا يـزال يسـتخدم لهـذا الغرض مع أن أكثر دفعات التجارة الخارجية تحول على أساس أسعار الصـرف 46 ل.س/دولار (السـعر الرسمي) أو 50 ل.س/دولار (سعر السوق) . لذا فإن إحصاءات الاستيراد و التصدير الرسمية الواردة بالليرة

واستمرت تلك المشكلة حتى منتصف الثمانينات مما خلق **عجزاً تجارياً بقيمة ثلـث إجمـالي الناتج المحلي** كما خلق أزمات مالية و نقدية في عام 1986 . وقد تم اتخـاذ مجموعـة مـن الإجراءات خلال الثمانينات لمعالجة هذا الخلل بما فيها زيادة إنتاج النفط (الذي بقي ثابتاً لعدة سنوات) . كما تراجع العجز التجاري بشكل مضطرد في أواخر الثمانينـات (بينمـا تباطـأت سرعة نمو إجمالي الناتج المحلي) و تحول العجز التجاري إلى فائض تجـاري فـي الفتـرة 1989-1991 حيث انخفضت حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي إلى أدنى حد خلال فترة الانخفاض الذي استمر لمدة عقد بأكمله . وبالتالي ومع استئناف النمو فـي إجمـالي النـاتج المحلي بدأ الميزان التجاري الدخول ثانيةً في منطقة العجز حيث وصلت ذروة ذلك العجز إلى –2 مليار دولار (**ليرة سورية**) ولكنه تحسن بشكل كبير منذ ذلك الحين حتى وصل إلـى مـا يقارب حد التوازن في عام 1999 عندما وصل ميزان تجارة السلع إلى –0.35 مليـار دولار أمريكي فقط كما هو مذكور سابقاً . وقد تم الحصول على تلك النتائج على حساب تباطؤ النمو وبالرغم من موجة الجفاف الحادة وذلك باستخدام مخزون القمح الاستراتيجي لتغطية الاحتياج المحلي بدلاً من اللجوء إلى الاستيراد . كما ساعد ارتفاع أسعار النفط على تجاوز تلك الأزمة كما كان هناك انخفاض في الطلب المحلي نتيجة للركود الاقتصادي .

هناك **علاقة عكسية بين معدلات النمو و الميزان التجاري** . وعندما تنخفض حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي أو تتعرض للركود يتحسن ميزان التجارة الخارجية . وعنـدما يكـون هناك نمو اقتصادي بالميزان الفردي تزداد عجوزات التجارة . لذا فقد ازداد العجـز خـلال السبعينات عندما كان الاقتصاد ينمو بسرعة و انخفض بشـكل تـدريجي خـلال الثمانينـات (التراجع الاقتصادي) و في التسعينات (النمو المعتدل) . وكان لا يزال هناك عجز تجاري في أوائل التسعينات (نمو أسرع) ولكنه تحول إلى فائض في أواخر التسعينات (نمو أبطأ انتهـى بالركود) . لذا فيمكن القول عن شكل النمو الاقتصادي في سورية أنه **دوري** تميز بفترات من النمو الذي كان يتوقف عند زيادة العجز التجاري و فترات من الركود بينما يتحسـن وضـع الميزان التجاري . و يبدو أن هذا الشكل قد وضع **سقفاً لأداء النمو الاقتصادي الشـامل فـي**

السورية لاتعكس تكاليف الفرصة البديلة الحقيقية للتجارة الخارجية من حيث الموارد المحلية . و مـن أجـل إجراء التحليلات اللازمة فإنه من الأفضل استخدام أرقام الدولار التي يتم الحصول عليها من تحويل الأرقـام بالليرة السورية بأسعار الصرف الرسمية 11.20 و 11.25 ل.س/دولار . أما الإحصاءات الرسمية الأخرى بالليرة السورية مثل ميزان المدفوعات فتستخدم أسعار صرف أخرى ، لذا فلا يمكن مقارنتها بأرقام التجـارة الخارجية .

القطر الذي لم يتم تجاوزه بعد حيث لم تتم زيادة حصة الفرد من إجمالي الإنتاج المحلي عما كانت عليه في عام 1980 .

و مع ذلك فقد ساعد نمو الصادرات في التسعينات في تحسين إلى حد الوضع إلى حد ما . وقد تم تحقيق المعدل المرتفع لحصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي في عام 1980 مع عجز تجاري كبير و كان غير قادر على الاستدامة بينما تم تحقيق نفس المعدل في أواخر التسعينات و لكن بفجوة تجارية أقل بكثير ويرجع ذلك بشكل رئيسي إلى زيادة إيرادات صادرات النفط وانخفاض الواردات الغذائية . و يشير هذا الفارق الكبير إلى الأداء الجيد للسياسات المالية والنقدية في سورية خلال التسعينات مقارنةً بالإسراف في الإنفاق الذي طرأ في أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات . كما يرجع تحسن الميزان التجاري خلال التسعينات إلى تصدير فوائض القمح (والتي لايتوقع أن تستمر إلى مالا نهاية في المستقبل[9] لسوء الحظ) و يرجع كذلك إلى الزيادة السليمة في صادرات القطاع الخاص و الاستغناء عن الاستيراد نتيجة للتوسع الكبير في الاستثمار في القطاع الخاص خلال التسعينات وهو من العوامل التي ستزداد بشكل أكبر في المستقبل **وذلك إذا ما تم تطبيق السياسات المناسبة** لتشجيع النشاط الاقتصادي في القطاع الخاص .

---

[9] - لايمكن أن يتم توسيع المساحة المزروعة بالقمح بالمعدل الحالي نظراً لأن المساحات البعلية مشغولة حالياً (وهي في انخفاض بشكل عام) أما المساحات المروية فهي تستنزف الموارد المائية . و حتى السماح بتحسين كفاءة الري فسوف يؤدي إلى مكاسب محدودة حيث لاتتجاوز 20% على مستوى القطر بأكمله بل أكثر محدودية للمحاصيل ذات القيمة المتدنية مثل القمح (حيث سيتم استخدام القسم الأكبر من المكاسب لمنتجات أكثر قيمة وخاصةً المنتجات التصديرية مثل الفواكه) . كما أنه من غير المتوقع أن يكون هناك زيادة كبيرة في المراديد على امتداد القطر حيث أن المردود الحالي للقمح المروي حوالي 4 طن/هكتار بينما مراديد المزارع التجريبية تتراوح بين 5-6 طن/هكتار أي أن الفارق بين 25 – 50% يعطي أملاً ضعيفاً في وجود زيادة كبيرة في المراديد على مستوى القطر بالنسبة لمردود القمح المروي . وإذا ما سمح استخدام المياه بزيادة بنسبة 20% في المساحات المزروعة بالقمح فإن مراديد القمح المروي سوف تزداد مستقبلاً بنسبة 25% وهو أمر يترجم إلى زيادة بنسبة 50% في إنتاج القمح المروي أو 31% في إجمالي إنتاج القمح . وبتوزيع هذا على مدى عشر سنوات فإنه يدل على وجود معدل نمو يصل إلى 2.73% سنوياً أي مايعادل المعدل المتوقع للزيادة السكانية . وهكذا فإن هذا التحسين في كفاءة استخدام المياه ومراديد القمح المروي مطلوب لتغطية النمو السكاني فقط و سوف يكون من الصعب تكراره لمرة ثانية في العقد التالي . لذا فإن فوائض القمح قد لاتستمر على المدى المتوسط و الطويل وقد تعود سورية ثانية إلى وضع العجز في السنوات القادمة . أنظر الفصول القادمة حول الإنتاج الزراعي وآفاقه .

كان **ميزان المدفوعات الجاري** إيجابياً في أواخر التسعينات . و كان ميزان التجارة بما فيه السلع المادية و الخدمات الحقيقية متوازناً تقريباً (إيجابياً إلى حد ما في عام 1999) وكان معامل صافي المدفوعات سالباً كما أن هناك تدفق هام للحوالات (المكونة من حوالات القطاع العام التي يحتمل أن تكون عبارة عن دعم خارجي و حوالات من العمال السوريين في الخارج) . وحسب بيانات مصرف سورية المركزي فقد حقق الحساب الجاري في عام 1999 فائضاً بقيمة 9814 مليون ليرة سورية أو 201 مليون دولار أمريكي أما في حساب رأس المال فقد كانت إيرادات رأس المال الصافية حوالي 2833 مليون ليرة سورية أو 58 مليون دولار أمريكي (بما في ذلك تحركات رأس المال المعلن عنها بالإضافة إلى "الخطأ والسهو")[10] . و قد تمت ترجمة هذا الأمر إلى **زيادة في الاحتياطات** بقيمة 12647 مليون ليرة سورية أو 259 مليون دولار أمريكي . مما حافظ على الاتجاه الإيجابي لمخزون الموجودات الأجنبية في النظام المصرفي . و قد ازداد صافي القطع الأجنبي في الفترة 1994-1999 في النظام المصرفي (الذي يضم المصرف المركزي و المصرف التجاري) بقيمة 466 مليون دولار أمريكي سنوياً. **إن تزايد الاحتياطيات في التسعينات يشكل عاملاً هاماً لضمان ملاءة القطاع العام و استقرار القطع الأجنبي .**

و قد كانت القيمة المطلقة للخطأ و السهو في ميزان المدفوعات في عام 1999 مساويةً لفائض الحساب الجاري ولكن بإشارة سالبة : - 9521 مليون ليرة سورية أو – 195 مليون دولار أمريكي . و هي تمثل جميع احتمالات **لتدفق رأس المال غير المتوقع إلى الخارج** . و في عام 1999 كان تدفق رأس المال المسجل إيجابياً وحتى مع أخذ الخطأ و السهو بعين الاعتبار فإن احتياطيات النظام المصرفي ازدادت بوجود ميزان الحساب الجاري الإيجابي . و في سنوات أخرى كان الاحتياطي صحيحاً و لكن في أواخر الثمانينات كان الاحتياطي يتزايد بشكل عام .

يبدو أن هناك **تدفق خارجي مستمر و متزايد لرأس المال الخاص** إلى خارج القطر و ذلك خارج حدود الأرقام الرسمية المتعلقة بميزان المدفوعات (والتي تتميز بعدم الكمال) . و يتم

---

[10]- لا يمكن مقارنة الأرقام الواردة في ميزان المدفوعات بالليرة السورية مع أرقام التجارة الخارجية وذلك نظراً لاختلاف أسعار الصرف المستخدمة في الحسابات . وحسب **المجموعة الإحصائية** فإن إحصاءات ميزان المدفوعات تستخدم **الوسطي المثقل لسعر الصرف** والذي كان في عام 1999 يساوي 48.38 ل.س/دولار .

تحويل المدخرات الخاصة إما للاستثمار أو للادخار في دول أخرى مما يعكس الافتقار إلى فرص الاستثمار في سورية و نقاط الضعف في كل من النظام المصرفي و بيئة الأعمال المحلية . إن البيانات المتوفرة حول رأس المال السوري المهاجر محدودة جدا و لكن هناك بعض المؤشرات التي تدل على أن رأس المال المحول من قبل السوريين إلى الخارج يتجاوز 20/ مليار دولار و قد تم تحويل تلك المبالغ إلى مجموعة من الدول مثل لبنان و دول الخليج و أوربة حيث بقيت هناك على شكل موجودات مالية أو مادية (مع الأرباح التي تحققها) و تتراوح مبالغ رأس المال المهاجر بين 500/ مليون دولار – مليار دولار سنويا (حوالي 3-6 % من إجمالي الناتج المحلي الرسمي) و لكن لا يمكن تأكيد هذه الأرقام و حسب بعض الحسابات قد تكون تلك الأرقام أكبر من ذلك ، إن هذه المسألة هامة بالنسبة لهذه الدراسة و ذلك نظرا لأن جزءا هاما من الأموال الأجنبية المستثمرة بموجب قانون الاستثمار رقم 10/ لعام 1991 هي عبارة عن موجودات يمتلكها المواطنون السوريون في الخارج ، و قد كانت استعادة رأس المال السوري المهاجر أحد أهداف قانون تشجيع الاستثمار .

2-1-2 الاقتصاد المخطط مركزيا :

كان الاقتصاد السوري اقتصادا مركزيا لمدة تفوق الثلاثة عقود ، وهناك مجموعة من القطاعات (التي تتضمن أربعة فئات من المنتجات الزراعية و منتجاتها المصنعة و سلاسل توزيعها و هي : (الحبوب ، القطن ، التبغ ، الشوندر السكري) من المنتجات "الاستراتيجية" حيث تحتكر الدولة عملية تسويق و توزيع هذه المنتجات أو تقوم بتحديد إنتاجها ووضع أسعارها ، وقبل خطوات التحرير التي تم اتخاذها مؤخرا كانت الدولة تحدد حتى أسعار المواد غير الاستراتيجية ، و كان يتوجب على القطاع الخاص قبل إجراء أي تعديل للأسعار الحصول على موافقة مسبقة ، كما كان هناك رقابة شديدة على القطاع الأجنبي (لدرجة أن حيازة العملة الأجنبية كانت تعتبر جرما يعاقب عليه القانون) ، كما كانت هناك مجموعة من أسعار الصرف المطبقة لمختلف الاستعمالات . وكان القطاع المصرفي تابعا للدولة بشكل كامل و لا يزال هناك قائمة طويلة للمواد الممنوعة ، كما أن هناك مجموعة من الضرائب على الاستيراد و كذلك على التصدير ، أما المواد الغذائية الرئيسية فقد كانت تحظى بدعم أكبر لتمكين المواطنين من الحصول عليها بشكل أسهل .

كل هذه الأمور جعلت من سورية بلدا ذو اقتصاد مركزي أو حتى اقتصاد مغلق و قد دفعت اعتبارات الأمن القومي بسورية إلى تحقيق هدف الاكتفاء الذاتي و كذلك لتخصيص مبالغ

كبيرة للإنفاق العسكري ، و قد أصبح نظام الأسعار المحلية مشوها تماما مقارنة بالأسعار العالمية كما كان هناك فارق كبير بين التكاليف و الأسعار لمختلف المنتجات (حيث كانت الدولة تدفع الفارق) مثل الفارق بين تكاليف إنتاج القمح و الدقيق و سعر الخبز .

و قد دفع نقص القطع الأجنبي إلى تشجيع التصدير لتحسين قدرة المنتجات السورية على المنافسة في الأسواق الخارجية خاصة و أن تطور الصناعات في الأسواق المحلية إلى زيادة الطلب على استيراد الآليات و المواد . و تدفع هذه الحاجة بالدولة إلى تحديث الاقتصاد و تحقيق المزيد من الانفتاح على رأس المال الأجنبي ، كما أن الزيادة الكبيرة في عدد السكان و الركود الاقتصادي يفرض الكثير من المتطلبات من اقتصاد سورية الذي تميز بانعدام نمو حصة الفرد من القطع الأجنبي لمدة عشرين عاما ، و قد دفعت الأزمات الاقتصادية التي تعرضت لها سورية و خاصة في عام 1980-1981-1986 إلى البدء بعملية التحرير الاقتصادي التي مرت بمرحلة من الخطوات الأولية و من ثم أخذت شكلا أكثر قوة خلال عقد التسعينات .

2-1-3 عملية التحرير الاقتصادي

دفعت الفجوات الخارجية الكبيرة التي طرأت في الثمانينات و تلاشي الفوائد التي تم الحصول عليها من ارتفاع أسعار النفط في السبعينات و التغيرات الهامة الكبيرة في الوضع الاقتصادي العالمي (وبشكل رئيسي انهيار الاتحاد السوفييتي و زيادة تحرير تدفق رأس المال العالمي) بالإضافة إلى بعض العوامل الأخرى بالدولة إلى التحرك باتجاه منح دور أكبر لقوى السوق في تشغيل الاقتصاد السوري . و قد سارت هذه العملية على مسارين متوازيين هما : تشجيع الاستثمار في القطاع الخاص و التحرير التدريجي للرقابة الاقتصادية .

تشجيع الاستثمار المباشر : تعتبر التشريعات المتعلقة بتشجيع الاستثمار من بين أهم مكونات تلك العملية . و يعتبر المرسوم رقم 10 لعام 1981 المتعلق بإنشاء الشركات المشتركة بين القطاع الخاص و القطاع العام . و في عام 1986 صدر مرسوم آخر (رقم 10) المتعلق بإنشاء الشركات **الزراعية** المشتركة . و قد كان الإنجاز الذي تم تحقيقه بموجب هذا المرسوم محدوداً جداً . حيث كان الاهتمام بشركات القطاع المشترك محدودة جداً . و قد بدأت هذه العملية تأخذ شكلاً أكثر قوة مع صدور قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وبدأت وتيرة تلك الاستثمارات تزداد مؤخراً (1999-2001) مع صدور المرسوم رقم 7 لعام 2000 (لتعديل القانون رقم 10 لعام 1991) وكذلك مع اتخاذ العديد من الإجراءات و القرارات التي تم

صدورها بعد تولي الرئيس بشار الأسد رئاسة الجمهورية بعد الرئيس حافظ الأسد في شهر تموز 2000 .

التعديلات في بيئة الاقتصاد الشامل : كانت سياسات تشجيع الاستثمار عن طريق منح المزايا الخاصة المبينة في المرسومين الصادرين في عامي 1981 و 1986 و القانون رقم 10 لعام 1991 و المرسوم رقم 7 لعام 2000 تعتمد على فكرة **الإبقاء على فكرة التخطيط المركزي وإدخال بعض التعديلات الطفيفة** . وقد أدى هذا الأمر إلى تخفيض مدى قدرة هذه الحوافز على اجتذاب الاستثمار حيث أن المناخ الاقتصادي العام لم يكن مشجعاً جداً على الاستثمارات الخاصة .

بدأ هذا الأمر بالتغير في التسعينات حيث قامت الدولة باتخاذ العديد من الإجراءات لتعديل بعض التشوهات التي تسبب بها نظام التخطيط الصارم مثل التخفيض التدريجي لبعض حالات الدعم و التحول التدريجي لبعض الأسعار إلى الأسعار العالمية و التوحيد التدريجي لأسعار الصرف . و قد تم تسريع وتيرة هذه العملية مؤخراً باتخاذ مجموعة من القرارات (التي تم تبنيها أو الإعلان عنها) و الإجراءات الجديدة التي بدأت بتغيير الإطار الاقتصادي العام وبالتالي الظروف التي يعمل بموجبها القطاع الخاص . و تسمح تلك الإجراءات بإنشاء **المصارف الخاصة** (والتي يمكن أن تكون حصة المستثمرين الأجانب فيها حتى 49%) والإعلان عن إصلاحات السياسة النقدية (الذي لم يدخل حيز التنفيذ بعد) مثل **قابلية تحويل العملة** واتخاذ بعض الخطوات باتجاه **تحرير أسواق القطع الأجنبي** و **استراتيجية التصدير الجديدة و تحرير الكثير من الأسعار** وغيرها . و تهدف جميع هذه التعديلات الأخيرة إلى تحقيق التحرير الاقتصادي و الاعتماد بشكل أكبر على قوى السوق و تحقيق المزيد من الانفتاح على التجارة و التدفقات المالية الخارجية (المرسوم رقم 7 لعام 2000 المعدل لقانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991) . ويتم حالياً تقليص أسعار الصرف بحيث يتم التحول إلى تطبيق أسعار السوق و قد تم تعديل أسعار السوق بشكل تدريجي لمجموعة من المنتجات الرئيسية بحيث تتماشى مع الأسعار العالمية و تم التحول من تحديد الأسعار بشكل مركزي إلى التسعير التأشيري للعديد من المنتجات أما أسعار المنتجات غير الاستراتيجية فقد تركت لقوى السوق .

وتعتبر جميع هذه الإجراءات هامة بالنسبة لهذه الدراسة و بما أن خلق بيئة مناسبة للاستثمار في مجال الإنتاج و التصنيع و التسويق الزراعي لا يتطلب فقط خلق البيئة القانونية المناسبة

لشركات القطاع العام و إنما يتطلب أيضاً بعض التعديلات الاقتصادية و المؤسسية المناسبة على كل من المستويين الشامل و القطاعي . و لا يمكن النظر إلى تشجيع الاستثمار بمعزل عن عملية تعديل الاقتصاد الشاملة وهذا يعني أنه يجب ألا تقتصر هذه الدراسة (كما هو مذكور في شروط الصلاحية) على القوانين المحددة و الإطار القانوني للاستثمار في القطاع الخاص مثل القانون رقم 10 و إنما يجب أن تتعرض للسياسات الشاملة و القطاعية أيضاً . إن عملية التعديل الاقتصادي جارية حالياً في سورية و هناك العديد من الإجراءات التي تم الإعلان عنها أو البدء بتنفيذها عند إعداد هذا التقرير . و قد يكون من السابق لأوانه القيام بتقييم السيناريو الشامل قبل انتهاء مرحلة التعديل بأكملها . و مع ذلك فمن المتوقع أن تعطى الكثير من هذه المبادرات الوضع القانوني و أن يتم البدء بتنفيذها أثناء أو بعد انتهاء هذه الدراسة مباشرةً .

2-2- القطاع الزراعي

2-2-1 الموارد الطبيعية

تبلغ مساحة الأراضي القابلة للزراعة حوالي 6 مليون هكتار بالإضافة إلى 8.3 مليون هكتار من المراعي الطبيعية . و تتم زراعة حوالي 5.5 مليون هكتار أما الـ 0.5 مليون هكتار المتبقية (8% من إجمالي المساحة القابلة للزراعة) فهي تبقى دون زراعة . و يترك حوالي 13% من مساحة الأرض القابلة للزراعة للسبات سنوياً . و هكذا فإن مساحة الأرض التي تتم زراعتها فعلياً هي 4.8 مليون هكتار سنوياً وهناك بعض الأراضي التي تتم زراعتها بمحصولين سنوياً . وحسب إحصاءات عام 1997 فقد تم تحويل 1.2 مليون هكتار إلى أراضٍ مروية (1.27 مليون هكتار في عام 2000) بينما القسم المتبقي و الذي يشمل 3.6 مليون هكتار فهو عبارة عن أراضٍ بعلية وتشكل المحاصيل السنوية القسم الأكبر من المحاصيل المزروعة. وتشكل مساحات الأشجار أو المحاصيل الدائمة حوالي 11% من مساحة المحاصيل المروية و17% من مساحة المحاصيل البعلية فقط .

و قد تم تصنيف أراضي القطر إلى خمسة مناطق استقرار زراعي حسب كمية الهطول المطري . و هي تتميز بانخفاض معدلات الهطول المطري وخاصةً في الجهة الغربية والشمالية الغربية باتجاه الجنوب و الجنوب الشرقي . و تكون مناطق الاستقرار من الأولى وحتى الرابعة على شكل شرائح واقعة على طول الزاوية اليمينية التي تلي الحدود الغربية والشمالية و فيما يلي جدول بالسمات الرئيسية لمناطق الاستقرار الزراعي .

توزع الأراضي حسب مناطق الاستقرار الزراعي

منطقة الاستقرار	الهطول المطري مم	المساحة (000 هكتار)	% من المساحة	الموقع التقريبي
1	350 <	2.071	%15	المناطق الساحلية وبعض المناطق في الجنوب الغربي وقطاعات ضيقة على طول الحدود مع تركيا
2	*350-250	2.473	%13	قطاع ضيق على الزاوية اليمينية إلى الشرق و الجنوب من المنطقة الأولى
3	حوالي 250 **	1306	%7	قطاع ضيق على الزاوية اليمينية إلى الشرق و الجنوب من المنطقة الثانية
4	***250-200	10208	%10	قطاع ضيق على الزاوية اليمينية إلى الشرق و الجنوب من المنطقة الثالثة
5	200>	10208	%55	مساحات واسعة إلى الجنوب و الشرق من المنطقة الرابعة
الإجمالي		17891	%100	

*- يتم تحقيق هذا المعدل من الهطول المطري في موسمين من كل ثلاثة مواسم .

**- يتم تعريفه رسمياً كما يلي : "أكثر من 250 ملم في أكثر من نصف المواسم المرصودة" .

***- يتم تعريفه رسمياً كما يلي : "بين 200 و 250 في أكثر من نصف المواسم المرصودة" .

إن مساحات مناطق الاستقرار مقربة لذا فإن مجموعها لا يصل إلى إجمالي مساحة القطر وذلك نظراً لاستثناء المساحات غير المناسبة للاستقرار الزراعي مثل المصادر المائية .

المصدر : وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي و المكتب المركزي للإحصاء .

يبدو أن استخدام الموارد المائية السطحية والجوفية قد وصل إلى حد فاصل مؤخراً وقد أدى نظام الري بالغمر إلى تملح التربة في العديد من المناطق كما تم استنزاف المياه في الأحواض المائية الرئيسية (حيث تجاوز معدل الضخ معدل التجدد) و قد أدى ذلك إلى انخفاض الطبقات و المناسيب المائية و جفاف بعض الينابيع و انخفاض مردود الكثير من الآبار مما دفع إلى زيادة أعماق الآبار . و قد دفعت هذه العوامل إلى قيام صانعي القرار الزراعي باتخاذ بعض الإجراءات لتوفير و ترشيد استهلاك المياه مثل إتمام دراسات الأحواض المائية و تطبيق نظم ري أكثر كفاءة على امتداد القطر خلال فترة زمنية لا تتجاوز الأربع أو خمس سنوات . إن تنفيذ جميع هذه السياسات و خاصة التحول إلى الري الحديث يتطلب الكثير من الجهود ويتضمن القسم الثالث من هذا التقرير بعض السياسات المتعلقة بالاستثمار في القطاع الخاص في هذا المجال .

2-2-2 استخدام الموارد

يتم تنفيذ برنامج مكثف لاستصلاح الأراضي و هو يتألف بشكل رئيسي من إزالة الصخور من الأراضي . و يتطلب القسم الكبير من الأراضي الخصبة القابلة للزراعة في سورية عملية إزالة الصخور وهو أمر يتجاوز إمكانيات الفلاحين العاديين المادية . و يقوم القطاع العام

بتنفيذ القسم الأكبر من هذه العمليات باستخدام الآليات الثقيلة كما كان هنـاك مجموعـة مـن المشاريع الممولة من قبل جهات دولية لهذا الغرض (بمساهمة من الإيفاد) . كما تقوم الدولـة أيضاً بالتشجيع على زراعة الأشجار و ذلك عن طريق توسيع المساحات المزروعة بالأشجار المثمرة و الأشجار الحراجية في الأراضي المستصلحة حديثاً . ويـتم استصـلاح الأراضـي الخاصة باستخدام آلات الدولة أو بمساعدة من الدولة مقابلة قروض يتم تسـديدها مـن قبـل المزارعين بعد زراعة الأشجار المثمرة ووصولها إلى عمر الإنتاج الاقتصـادي . ولاتقـوم الدولة بزراعة الأشجار المثمرة و إنما تقوم فقط بإنتاج الغراس وتسـليمها إلـى المـزارعين بأسعار رمزية لزراعتها بينما تقوم الدولة بزراعة الأشجار الحراجية و ذلك لأن الغابات تابعة لأملاك الدولة . ويتم استصلاح الأراضي المناسبة للزراعة فقط حيث تم منع زراعة الباديـة وتركها كمراعٍ طبيعية . ومع ذلك و في نفس الوقت فقد تم التخلي عن مساحات من الأراضي المزروعة بالمحاصيل وذلك نظراً لتدهور التربة[11] . و تتمثل النتيجة النهائية في أن المساحة الإجمالية للأراضي التي تتم زراعتها حالياً بالمحاصيل لم تتغير بشكل كبير خـلال السـنوات العشرين الماضية بالرغم من مشاريع الاستصلاح الكثيرة . و في الواقع فإن مساحة الأراضي القابلة للزراعة كانت تساوي 6.06 مليون هكتار في عام 1979 و 5.99 مليون هكتـار فـي عام 1997 أما الأراضي المزروعة فقد انخفضت من 5.6 مليون هكتـار إلـى 5.5 مليـون هكتار خلال الفترة ذاتها مع تأرجح بسيط على مدى تلك السنوات ماعدا زيادة كبيرة (ومؤقتة) في الأراضي المزروعة للفترة 1989-1990 على حساب الأراضي السبات . وقـد ازدادت المحاصيل البعلية من 3.35 مليون هكتار إلى 3.63 مليون هكتار (مما يظهـر تـأثير إزالـة الصخور و استصلاح الأراضي) أما مساحة الأراضي الخصبة وغير المزروعة فقـد بقيـت ثابتة حيث كانت تساوي نصف مليون هكتار تقريبـاً خـلال الفتـرة بأكملهـا 1980-1997 (المكتب المركزي للإحصاء – 1996 و 1998) .

أدى النمو السكاني و السعي إلى تحقيق هدف الاكتفاء الذاتي إلى زيادة تكثيف استخدام الموارد الطبيعية . و يظهر هذا من التوجه نحو تخفيض مسـاحة الأرض المتروكـة للسـبات التـي انخفضت من 1.7 مليون هكتار في عام 1980 إلى 0.7 مليون هكتار في عام 1997 . كمـا

[11] - وذلك بسبب نظام التخطيط نظراً لاعتبارات بيئية . و حتى عام 1994 كانت المحاصيل تزرع في جميع مناطق الاستقرار الزراعي ولكن بنسب مختلفة كانت عادة منخفضة في المناطق الثالثة والرابعة والخامسـة . و بعد عام 1995 تم منع زراعة تلك الأراضي مما أدى إلى انخفاض في المساحات المزروعة وبالتالي إلـى انخفاض الأراضي السبات المسجلة نظراً لأن تلك الأراضي أصبحت غير مزروعة وغير خاضعة لحسـابات نسب السبات .

يتضح ذلك الأمر من الزيادة السريعة في الطلب على المياه حيث ازدادت المساحة المروية من 0.5 مليون هكتار في عام 1980 إلى 1.2 مليون هكتار في عام 1997 (حيث طـرأ القسـم الأكبر من الزيادة في التسعينات) . كما تضاعف الطلب السنوي على المياه تقريباً بين الفتـرة 1975-1980 إلى التسعينات .

و تتم زراعة حوالي 20% من الأراضي المزروعة (المروية) مرتين سنوياً حيث تتم زراعة محصول تكثيفي بعد المحصول الشتوي ، أما الأراضي البعلية فتزرع بالمحاصيل الشتوية فقط . لذا فإن وسطي التكثيف الزراعي في الأراضي **المزروعة** يصـل إلـى 120% أو حـوالي 117% من الأراضي **القابلة للزراعة** عند إدخال أراضي السبات .

3-2-2 المزارع

حسب الإحصاء الزراعي لعام 1994 كان هناك حوالي 000 610 حيازة زراعية في سورية . بينما في الإحصاءين الذين تم إجراؤهما في عامي 1970 و 1981 فقد كان هناك نصف هذا العدد مما يدل على زيادة عدد المزارع مع تزايد عدد السكان و توسـع المسـاحات المرويـة والمستصلحة . و قد كان وسطي الحيازة في عام 1994 حوالي 8 هكتار من الأراضي القابلة للزراعة (أما في عام 1970 فقد كان وسطي الحيازة 11 هكتار) منها 1.9 هكتار مـروي إلا أن هذه الأرقام تتفاوت من منطقة إلى أخرى حسب نوع و مسـاحة الأراضـي المتـوفرة و المساحات المروية و العوامل الأخرى . و لا تتضمن هذه الأرقام الأسر العاملة فـي تربيـة الثروة الحيوانية في البادية . و تقع المراعي الطبيعية بشكل رئيسـي فـي الباديـة (منطقـة الاستقرار الخامسة) و هي تتبع في ملكيتها للدولة و تعامل كأراضٍ مشاع يتم الرعي فيها مـن قبل الجميع لذا فهي لا تعتبر بمثابة حيازات زراعية . أما الثروة الحيوانية فهـي تتبـع فـي ملكيتها للمربين في القطاع الخاص و يحق للجميع استخدام المراعي الطبيعية . أما الحيـازات الزراعية الخاصة في تلك المنطقة فهي صغيرة جداً و محدودة جداً و تتركز في الواحات .

حقق الإصلاح الزراعي خطوات كبيرة في مجال توزيع الأراضي خلال الستينات والسبعينات مما وسع الحيازات المزرعية المتوسطة (التي تتجاوز الـ 10 هكتار و تقل عن 100 هكتار) . ومع ذلك فإن توزيع أراضي المزراع حسب حجم المزرعة لا يزال غيـر متسـاوٍ . يقـل وسطي الحيازة عن الـ 10 هكتار ماعدا في الحسكة (25.51 هكتار) والرقة (29.95 هكتار) . أما وسطي الحيازة في حلب فيصل إلى 10.91 هكتار و هو أقـل مـن ذلـك فـي بقيـة المحافظات . وتتضمن هذه الحيازات جميع أنواع الأراضي لذا فهي لا تأخذ بعـين الاعتبـار

التفاوت في نوعية الأرض و توفر المياه . كما يكون حجم الحيازات المروية صـغير عـادةً (حوالي 1-2 هكتار للحيازة) مع وجود بعض الحيازات المروية الأكبر حجماً .

توزع الحيازات الزراعية و مساحات المزارع – 1994		
فئة الحيازة	**% من المزارع**	**% من مساحة المزرعة**
أقل من 10 هكتار	75.4%	23.5%
بين 10-100 هكتار	23.8%	58.7%
أكثر من 100 هكتار	0.8%	17.8%
الإجمالي	100.0%	100.0%
المصدر : الإحصاء الزراعي مأخوذ من الفاو – الدراسة القطرية : واقع الزراعة و الغذاء في سورية – مشروع التعزيز المؤسسي و السياسات الزراعية - 1999		

2-2-4 المنظمات الفلاحية

تتمثل المنظمات الفلاحية الرئيسية في سورية بالجمعيات التعاونية الفلاحية والتي تعتبـر فـي الواقع منظمات شبه حكومية تلعب دوراً رئيسياً في تنفيذ الخطة الإنتاجية الوطنيـة . و تـنظم الجمعيات التعاونية ضمن اتحاد الفلاحين على مستوى المحافظة و المنطقة و من ثم تصل إلى الاتحاد العام للفلاحين على المستوى المركزي . و هكذا فإن الاتحاد هو عبارة عن جمعيـات تعاونية تتكون بدورها من الفلاحين الذين ينضمون إلى تلك الجمعيات على أساس جغرافـي . وهناك حوالي 5000 جمعية تعاونية يصل عدد أعضائها إلـى 000 842 عضـو يقومـون بزراعة حوالي 2.4 مليون هكتار من الأراضي القابلة للزراعة أي أنهم يغطون حوالي 60% من إجمالي المساحة المزرعية في سورية و نسبة مماثلة من الحيازات المزرعيـة . و هكـذا فإن الجمعيات التعاونية هي جمعيات فلاحية ترتبط بعملية التخطيط و هكذا فهي لا تنتمي إلـى النظام السوفييتي في الزراعة الجماعية كما أنها لا تنتمي إلى الشركات التسويقية (كمـا هـو الحال في التعاونيات التي يمكن أن توجد في الدول الغربية)[12] .

[12] - تم البدء بمشروع بإشراف الدول في عام 1998 لإنشاء 24 جمعية تعاونية جديدة تعمل في مجال تسويق المنتجات الزراعية حصراً . و كان من المفترض أن يكون هناك جمعية للمحاصيل و أخرى للإنتاج الحيواني في كل محافظة ماعدا دمشق . و قد تم تنفيذ عدد من هذه الجمعيات و لكن عدد الفلاحين المنتسـبين لهـا لا يزال قليلاً . و قد كانت الجمعيات الرائدة في هذا المجال واحدة تضم 45 مزارع تفاح في السويداء و بعـض الجمعيات التي أشير إلى أنها قيد الإنشاء من قبل منتجي البرتقال في طرطوس و اللاذقية .

و بالإضافة إلى الجمعيات الفلاحية و اتحادات الفلاحين هناك منظمة فلاحية هامة أخرى هـي الغرف الزراعية . و يمكن للمزارع أن يكون عضواً في كل من الجمعية الفلاحية (وبالتـالي اتحاد الفلاحين) و كذلك في الغرفة الزراعية مع أن هذا الأمر يحدث بشكل استثنائي . وعملياً تعمل كل من هاتين المنظمتين بشكل منفصل عن الأخرى مع مجموعة الفلاحين . وهناك 14 غرفة زراعية في سورية (واحدة في كل محافظة) ، كما أن هناك اتحاد للغرف الزراعية على المستوى المركزي . وتضم هذه الغرف في عضويتها حوالي 000 300 عضـو . و تتركـز خدمات هذه الغرف في تقديم الخدمات مثل عصر الزيتون و تقديم شهادات المنشأ للمنتجـات الزراعية و التخزين العادي و المبرد . كما تهتم الغرف الزراعية بعمليـة تنظـيم مشـاركة أعضائها في المعارض الخارجية (بشكل رئيسي في فرنسا و إيطاليا و ألمانيا) بالإضافة إلـى الفعاليات في مجال الموارد البشرية (الدورات التدريبية و الندوات و تنظيم الاجتماعات حـول بعض القضايا الفنية الخاصة و تقديم المنح الدراسية و غيرها) . كمـا يقـوم اتحـاد غـرف الزراعة حالياً بتنفيذ مشروع شركة لتصدير الخضار و الفواكه و تسويقها في الخارج حيث تم تنفيذ دراسة جدوى اقتصادية لهذه الشركة و هي قيد الإنشاء .

و قد منح الدور الفعال الذي تلعبه الجمعيات التعاونية و اتحادات الفلاحين في عملية التخطيط المركزي للإنتاج الزراعي صفة المؤسسات **النظيرة للمؤسسات الحكومية** . و قد تم تشـكيل قطاع اجتماعي من قبل الفلاحين المشتركين يعمل كملحق للجهاز الحكومي أو هذا ما يعتقـده الفلاحون و الجهات الاقتصادية الأخرى . و ينظر إلى الغرف الزراعية بنفس المنظار ولكـن إلى درجة أقل . و في الواقع ليس هناك منظمات فلاحية مستقلة غير هـاتين الجهتـين فـي سورية .

5-2-2 التركيب المحصولي

يبين الجدولان التاليان مساحة و إنتاج المحاصيل الرئيسية خلال السنوات الأخيرة (قبل موجة الجفاف الأخيرة) . و كما هو مبين في هذين الجدولين فإن القسـم الأكبـر مـن الأراضـي مخصص للمحاصيل السنوية وهي تزرع بالقمح و الشعير . أما القطن فيزرع كمحصول وحيد في ثلث الأراضي . أما بالنسبة للأشجار المثمرة فأكثرها انتشاراً الزيتون و التفاح و الفسـتق الحلبي و الحمضيات . و تخصص حوالي 90% من مساحة الحمضـيات لإنتـاج البرتقـال واليوسفي بكميات متشابهة أما الليمون فيزرع في مساحات أقل . وهنـاك عـدد كبيـر مـن

الأشجار الذي لم يدخل طور الإنتاج بعد (أي أنها لا تزال في مرحلة النمو الذي يسبق الإنتاج) وهو مؤشر على الزيادة السريعة في مزارع الفواكه في السنوات الأخيرة .

مساحة و إنتاج المحاصيل الرئيسية – 1998(*)

المحاصيل	المساحة (000 هكتار)	الإنتاج (000 طن متري)
القمح	1,721.4	4,111.6
الشعير (حب)	1,542.6	868.8
الشعير (الرعوي)	41.5	372.7
الذرة الصفراء	72.6	285.0
العدس	142.6	154.1
الحمص	108.0	84.6
الشوندر السكري	28.7	1,202.2
الخضار	283.2	-
القطن	274.6	1,017.8

* تم حساب المساحة التي تزرع بمحصولين في السنة مرتين وهو أمر يحدث في الأراضي المزروعة بالخضار بشكل رئيسي . إن كمية إنتاج الخضار قد تكون صغيرة جداً لذا فلم يتم وضعها في الجدول لأنها تتضمن الكثير من المنتجات .

المصدر : الفاو – مشروع التعزيز المؤسسي و السياسات الزراعية – دمشق – 1999 – بناءً على المجموعة الإحصائية السنوية لوزارة الزراعة و الإصلاح الزراعي

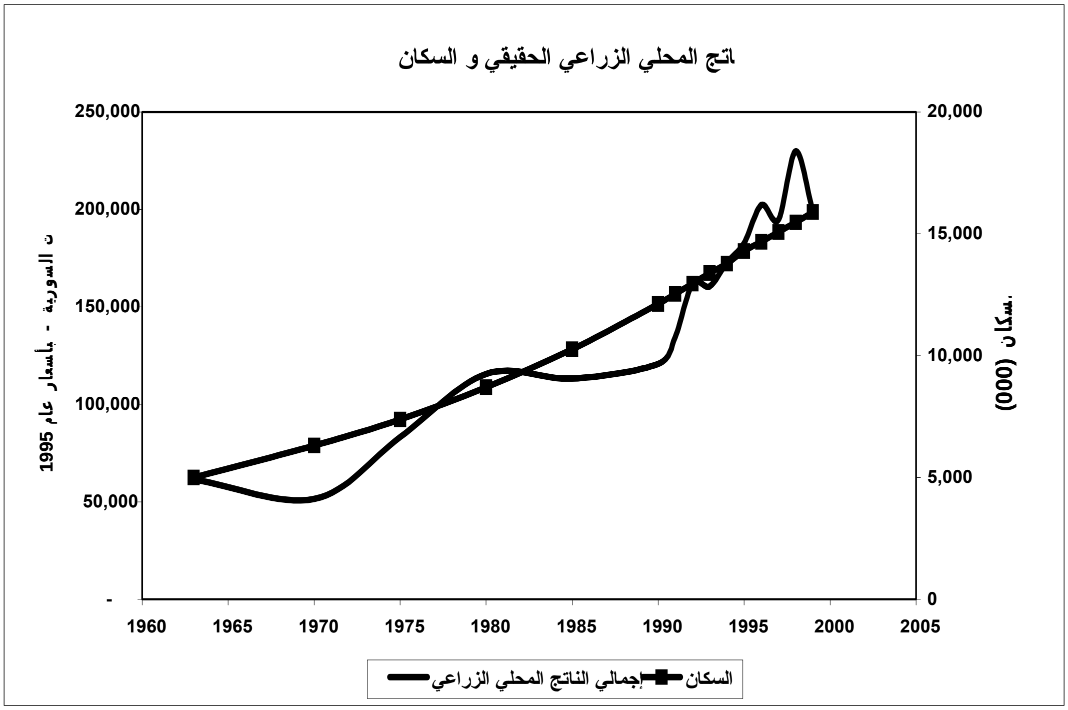
الأشجار المثمرة : المساحة المزروعة – عدد الأشجار و الإنتاج – 1998

	المساحة المزروعة (000 هكتار)	إجمالي عدد الأشجار (000)	الأشجار المنتجة (000)	الإنتاج (000 طن)
الزيتون	459.7	62,300	36,700	785.0
التفاح	48.5	16,150	9,700	362.0
الفستق الحلبي	59.4	10,096	4,026	35.7
الحمضيات	25.9	9.252	6.860	693.5
المشمش	12.4	3,187	2,443	67.2
الكرز	19.3	5,523	3,027	56.0

المصدر : الفاو – مشروع التعزيز المؤسسي و السياسات الزراعية – الدراسة القطرية : واقع الزراعة و الغذاء في سورية – دمشق – 1999 – بناءً على المجموعة الإحصائية السنوية لوزارة الزراعة و الإصلاح الزراعي

6-2-2 الإنتاج و النمو

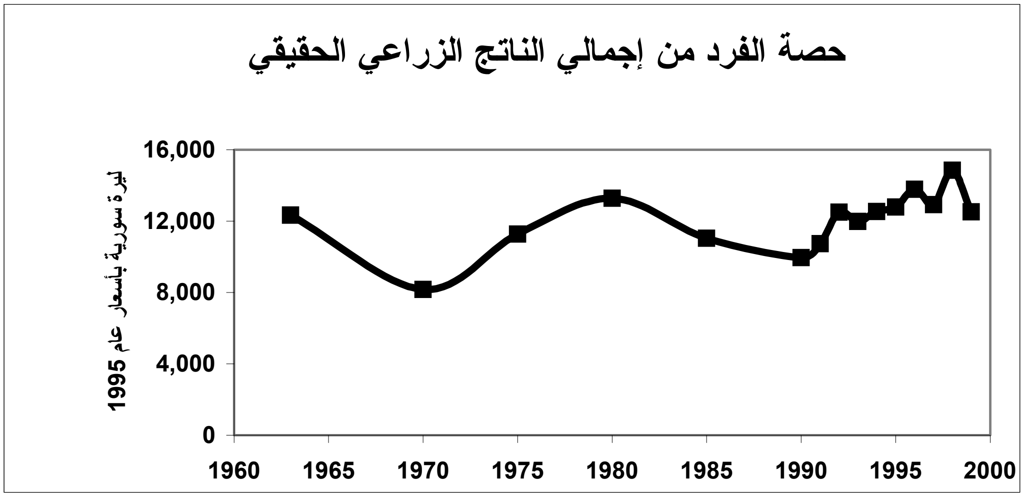
أدت الجهود المستمرة التي يبذلها الشعب السوري والحكومة السورية إلى تحقيق نمو في الإنتاج الزراعي (وخاصةً في مجال المنتجات الغذائية الرئيسية) تمكن من مواكبة النمو السكاني على المدى الطويل .



كان معدل النمو السكاني السنوي في سورية سريعاً جداً (3.7% وسطياً خلال الفترة 1963-1999) وقد كان يساوي تقريباً صافي النمو في إجمالي الناتج المحلي الزراعي خلال نفس الفترة (3.31%) . و نتيجةً لذلك فقد ترافق الاتجاه طويل المدى للإنتاج المحلي الزراعي مع النمو السكاني و لكنه تميز بفترات نمو دورية حيث انخفض في الستينات والثمانينات وارتفع في السبعينات والتسعينات مع أن الاتجاه الإيجابي خلال العقد الماضي قد تعرض لبعض المعوقات بسبب الظروف الجوية مثل موجة الجفاف في عام 1999 . ويجب التعرض لمسألة استدامة النمو الذي حدث مؤخراً فقد اعتمد القسم الأكبر من النمو الزراعي الذي حدث في التسعينات على التوسع في المساحات المروية في بداية العقد و هو أمر من الصعب تكراره في السنوات القادمة .

كما أنه من الضروري أن نتساءل فيما إذا كان نمو الإنتاج الزراعي في الفترة 1963-1999 كافياً أم لا . في الواقع فإن النمو الملاحظ في إجمالي الناتج المحلي الزراعي (بغض النظر عن التباينات قصيرة المدى) كان كبيراً كما هو مبين سابقاً و **لكنه لم يكن كبيراً بما فيها الكفاية ليتماشى مع الزيادة السكانية السريعة** والتي كانت في التسعينات تساوي 3.06% في المتوسط و نتيجة لذلك **فقد كانت زيادة حصة الفرد من الإنتاج الزراعي قليلة جداً على المدى الطويل** وتجاوزت الزيادة التي حدثت في التسعينات حصة الفرد التي تحققت في عام 1963

أو 1980 . و بما أن نمو إجمالي الناتج المحلي كان مساوياً تقريباً للنمو السكاني **فإن حصـة الفرد لم تكن تتزايد بشكل كبير على المدى الطويل و لكنها كانت تتأرجح حول خط مسـتقر تقريباً .**

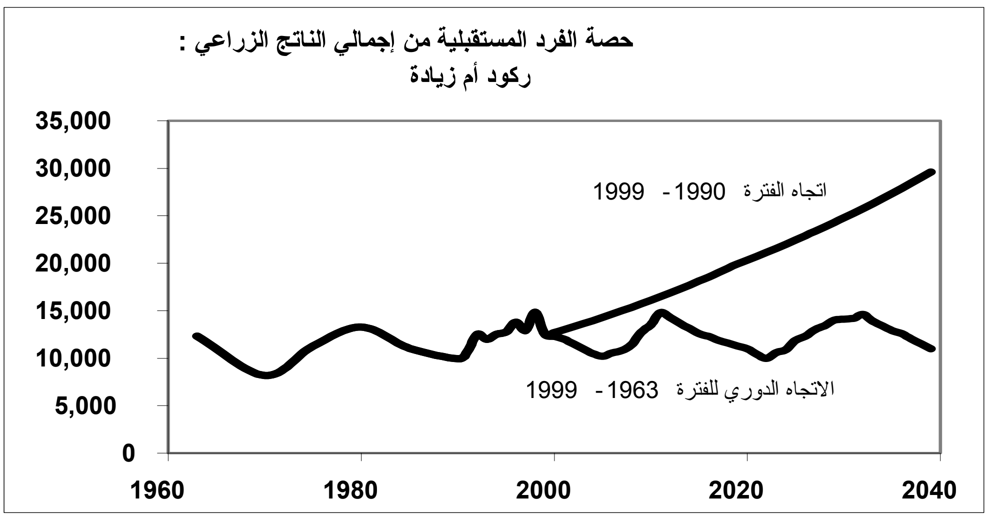


بعد الانخفاض الكبير في الثمانينات كان النمو في حصة الفرد من إجمالي الناتج الزراعي التي تم تحقيقها في التسعينات مشجعة . و يشير الاتجاه الخطي خلال العقد الماضي أن معدل نمـو حصة الفرد كان يساوي 2.4% سنوياً و أكثر من 5% من إجمالي الناتج الزراعي . و قد كان معدل حصة الفرد في السنتين الجيدتين (1996 و 1998) أعلى بقليل من ذلك المعدل في عام 1980 . و لكن الأداء في التسعينات لم يكن كافياً بما يحقق التغلب على الركـود الاقتصـادي على المدى الطويل : حيث كان وسطي معدل حصة الفرد من الناتج الزراعـي فـي الفتـرة 1996-1999 حوالي نفس الوسطي الذي كان سائداً في عام 1980 أو عام 1963 . ويبدو ان القطاع الزراعي يسير بخطى واسعة من أجل أن يحافظ على مكانه . و سوف يعتمـد وضـع القطاع الزراعي المستقبلي أي ما إذا كان سيبقى في وضع التأرجح أو النمو المسـتمر علـى السياسات المتبعة حالياً و التي سيتم اتباعها في السنوات اللاحقة .

هناك في الواقع شك حول إمكانية المحافظة على أو زيادة مستوى حصة الفرد في المسـتقبل القريب إلا إذا تم تحقيق بعض التعديلات الجوهرية في القطاع الزراعي و في نظام الاقتصاد الشامل . و تعتبر **المياه** المعوق الأساسي الذي يحد مـن النمـو الزراعـي بالإضـافة إلـى **السيناريو الاقتصادي العام** . و تكمن الأولوية في القطاع الزراعي و كذلك في الاقتصاد بشكل عام في تحقيق **التنمية المستدامة** (مع تخفيف التأرجحات) و في تحقيق **معدل نمو أعلى مـن**

الزيادة السكانية بشكل معقول والسماح بالزيادة المضطردة لحصة الفرد من الإنتاج الزراعي من أجل كل من الاستهلاك المحلي و التصدير .

و من أجل المحافظة على المعدلات التي تم تحقيقها في التسعينات (2.4% لحصة الفرد أو حوالي 5% للنمو بشكل عام) يجب تحقيق الزيادة المستقبلية في إنتاج الزراعات المروية ولكن استخدام المياه حالياً يتجاوز الحدود المسموح بها بشكل كبير . **لذا فمن بين التحديات الكبيرة للقرن الحادي و العشرين ري مساحات أكبر بكميات أقل من المياه و زيادة المراديد والعوائد الاقتصادية للمحاصيل المروية .**



سوف تكون الاستثمارات الخاصة و التكنولوجيا المتطورة من العوامل الرئيسية التي يمكن أن تحقق النمو المستدام في القطاع الزراعي خلال السنوات أو العقود القادمة . و يعني هذا الأمر من بين أمور أخرى وجود الاستثمارات لتحديث الإنتاج الزراعي ونظام الري من أجل ترشيد استهلاك المياه وتحسين الزراعة بهدف تحقيق مراديد أعلى و إدخال فعاليات إنتاج المحاصيل و الإنتاج الحيواني المدرة للأرباح و تحقيق التكامل بين الإنتاج الصناعي الزراعي و سلاسل التسويق .

7-2-2 المنتجات الزراعية

يعتبر **القمح** المادة الغذائية الرئيسية في سورية حيث تصل المساحات المزروعة إلى 1.7 مليون هكتار (منها 0.69 مليون هكتار مروي) و قد وصل الإنتاج إلى 4 مليون طن في أواخر التسعينات إلا أنه انخفض في الفترة 1999-2000 بسبب الجفاف . و قد كانت إجمالي

المساحة المخصصة للقمح في عام 1980 1.45 مليون هكتار وانخفضت في أواخر الثمانينات إلى 1.2 مليون هكتار لترتفع ثانية إلى 1.7 مليون هكتار (حيث تجاوزت ماكانت عليه في عام 1980) في أواخر التسعينات . ويرجع ذلك بشكل رئيسي إلى التوسع في المساحات المروية المخصصة للقمح . أما المساحات البعلية المزروعة بالقمح فهي تشكل حوالي المليون هكتار منذ عام 1980 مع بعض الفروقات (في المساحة و المراديد) و ذلك بسبب تباين الظروف الجوية حيث تراوحت المساحة بين 1.27 مليون هكتار في عام 1980 و 1.12 مليون هكتار في عام 1983 أما في الأعوام 1986 و 1988 فقد انخفضت المساحة إلى 0.87 مليون هكتار . و تشير آخر الإحصائيات إلى أن مساحة القمح البعلي تتجاوز المليون هكتار بقليل . ويرجع سبب الانخفاض إلى منع زراعة الأراضي ذات الإنتاجية المنخفضة منذ عام 1995 . و يتركز إنتاج القمح في عدد قليل من المحافظات حيث تحظى حلب و الحسكة بثلثي مساحة القمح البعلي البالغة مليون هكتار . أما مساحة القمح المروي التي تشكل 0.69 مليون هكتار فيقع نصفها في الحسكة و 25% منها في حلب و الرقة ويصل وسطي مردود القمح المروي إلى 3.6 طن/هكتار و البعلي إلى 1.6 طن/هكتار وهكذا يصل وسطي إنتاجية القمح إلى 2.4 طن/هكتار على مستوى القطر . وقد وصل إنتاج القمح المروي في عام 1998 إلى 2.5 مليون طن أما القمح البعلي فقد وصل إلى 1.6 مليون طن . أما حصة الفرد من إنتاج القمح فهي مرتفعة جداً (حوالي 250 كغ للفرد) و من الواضح أن استهلاك الفرد وصل إلى 215-220 كغ/سنة خلال السنوات الأخيرة[13] . وهو رقم مرتفع جداً حتى بالنسبة لدولة تستهلك كميات كبيرة من الخبز كما أنه من الممكن أن يتضمن مبالغة في تقدير الاستهلاك البشري الفعلي[14] .

---

[13] - الفاو – نظام الفاو ستات – الميزانيات الغذائية – بناءً على المعلومات الإحصائية المحلية .

[14] - قد يكون استهلاك الأسرة الفعلي أقل مما هو مقدر في الميزانيات الغذائية . و قد وجدت وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي في الدراسة التي أجرتها في عام 1994 حول الواقع الغذائي الحالي أن وسطي الاستهلاك من الخبز هو 378 غرام/يوم بالإضافة إلى 33 غرام من البرغل و 28 غرام من منتجات القمح (مثل المعكرونة و البسكويت) وهكذا يصل إجمالي الاستهلاك إلى 439 غرام يومياً (416 غرام في المناطق الريفية و 460 غرام في المناطق الحضرية) . ويصل معادل القمح التقريبي لهذه المنتجات إلى 478 غرام وهكذا فإن وسطي الاستهلاك الفردي هو 174 كغ من القمح سنوياً . و هذا يشكل نسبة 80% فقط من الأرقام التي تظهر في الميزانيات الغذائية التي لا تقدر بالشكل المناسب الاستخدامات الأخرى للقمح . إن بيانات إنفاق الأسرة لعام 1998 غير متوفرة بعد أما بيانات الاستبيان الذي تم إجراؤه في الفترة 1985-1986 فهي مشابهة تماماً لتقديرات عام 1994 مع انخفاض بسيط في الاستهلاك المادي و منتجات الحبوب التي تشكل 5.34% من الإنفاق على المواد الغذائية و 2.6% من إجمالي الإنفاق الاستهلاكي .

يتعرض القمح الذي يعتبر من أكثر المحاصيل الاستراتيجية أهمية لقدر كبير مـن التخطـيط المركزي حيث تتم الزراعة بشكل خاص و لكن يتم بيع كامل الإنتاج إلى المؤسسـة التابعـة للدولة (المؤسسة العامة لتجارة و تصنيع الحبوب) . وتقوم هذه المؤسسة بدورها بإضافة القمح إلى المخزون العام و تبيع قسماً منه إلى الشركة العامة للمطـاحن . و تقـوم هـذه الشـركة باستئجار مطاحن القطاعين العام أو الخاص لإنتاج الدقيق و منتجاته الثانوية حيث يـتم بيـع الدقيق إلى المخابز التابعة لدولة أو للقطاع الخاص لإنتاج الخبز و كذلك إلى الشركات الأخرى التي تنتج منتجات القمح الأخرى مثل المعكرونة أو البسكويت . إن القسم الأكبر مـن الـدقيق يسمى بالدقيق المدعوم (40% قمح قاسي و 60% قمح طري) . و تقـوم المؤسسـة العامـة لتجارة و تصنيع الحبوب باستيراد و تصدير القمح حسب ما يقتضيه واقـع الإنتـاج و إدارة المخزون . ويحصل منتجو القمح على القروض العينية و النقديـة (علـى شـكل أسـمدة و مستلزمات أخرى) التي يتم تسديدها عند بيع المحصول . و يتضمن تقرير دراسة المحاصـيل الاستراتيجية الذي قام بإعداده الخبير مايك ويستليك ضمن إطار مشروع التعزيز المؤسسي و السياسات الزراعية المزيد من التفاصيل حول إنتاج القمح و المشكلات التي يتعرض لها .

الشعير : يحتل الشعير مساحة كبيرة من الأرض (1.5 مليون هكتار وهـي مسـاحة تعـادل المساحة المخصصة للقمح) ويستخدم القسم الأكبر من المحصـول كعلـف للحيوانـات (مـع تخصيص قسم منه للاستهلاك البشري على شكل بيرة) . يزرع القسم الأكبر من الشعير فـي المساحات البعلية (حيث أن المساحة المروية لا تتجاوز 3900 هكتار وهـي تتركـز بشـكل رئيسي في حماه و الرقة) . و يشابه التوزع الجغرافي للشعير تـوزع القمـح حيـث تصـل المساحة المزروعة في الحسكة و الرقة حوالي 1.18 مليون هكتـار أو حـوالي 80% مـن إجمالي المساحة المخصصة لهذا المحصول . أما القسم المتبقي (15% من إجمالي المسـاحة) فينتج في الغالب في حمص و حماه .

و يعتبر **القطن** المحصول الاستراتيجي الثاني من حيث الأهمية حيث أنه يزرع في المساحات المروية حصراً و تصل مساحته إلى 000 275 هكتار وتصل كمية الإنتاج إلى مليـون طـن تقريباً . و تشكل الحسكة (000 101 هكتار) أهم المناطق المنتجة للقطن تليهـا الرقـة (000 48 هكتار) ثم حلب (000 45 هكتار) حيث تنتج هذه المحافظات الثلاث حـوالي 70% مـن

إجمالي إنتاج القطن في القطر ومع ذلك فإن المراديد في الغاب (4.5 طن/هكتار) و حماه (4.1 طن/هكتار) أعلى منها في المحافظات المذكورة والتي يصل مردودها إلى 3.6 طن/هكتار . وتقوم سورية بتصدير القطن إلى دول الاتحاد الأوربي بشكل رئيسي حيث أنه لا يخضع للتعريفة الجمركية .

و يعتبر **الشوندر السكري** و **التبغ** من المحاصيل الاستراتيجية أيضاً حيث يغطي تصنيع السكر المحلي 25% من الاحتياج بينما يغطي التبغ الاحتياج المحلي و يتم تصدير الفائض منه. و ينحصر تسعير وتسويق وتصنع (بشكل جزئي) هذه المحاصيل الاستراتيجية (القمح و الشعير و القطن و الشوندر السكري والتبغ) بالدولة .

كما يشكل إنتاج الحبوب الغذائية قسماً هاماً من الإنتاج النباتي حيث يتم إنتاج **الحمص والعدس** بشكل رئيسي ولكن هذان المحصولان لا يعتبران من المحاصيل الاستراتيجية لذا فإن القسم الأكبر من تصنيعهما و تسويقهما يتم في القطاع الخاص . وتصل المساحة المخصصة للعدس إلى 000 142 طن و الحمص 000 85 طن . كما تنتج سورية أيضاً كميات كبيرة من الزيتون و الحمضيات و الخضار و الفواكه و تعتبر البندورة من أهم محاصيل الخضار . أما في قطاع الفواكه فتعتبر الحمضيات و التفاح والفستق الحلبي من أهم المحاصيل المنتجة . و يشكل الزيتون و الخضار و الفواكه أهمية كبيرة بالنسبة للاستثمارات في القطاع الخاص وزيادة التصدير في القطاع الزراعي .

الإنتاج الحيواني : يشكل الإنتاج الحيواني حوالي ثلث الإنتاج الزراعي حيث يوجد في سورية حوالي 13 مليون رأس غنم و 1.1 مليون رأس ماعز و 000 7 جمل و يربى القسم الأكبر منها في البادية . و بالإضافة إلى ذلك فإن هناك حوالي 0.8 مليون رأس بقر (بما فيها 1200 رأس جاموس) . و يصل الاستهلاك السنوي إلى حوالي 000 120 طن من لحم الغنم و 000 32 طن من لحم البقر و حوالي 000 5 طن من لحم الماعز في سورية بالإضافة إلى 0.5 مليون طن من حليب الغنم و 0.75 مليون طن من حليب البقر و 000 80 طن من حليب الماعز . و لا يزال صيد السمك و استهلاكه منخفضاً (000 9 طن سنوياً) أما إنتاج الدواجن فقد وصل إلى حوالي 100 طن سنوياً و هو في تزايد مستمر .

8-2-2 التجارة الزراعية

وصل إجمالي الصادرات السورية في عام 1998 أي قبل موجة الجفاف التي تعـرض لهـا القطر في عام 1999 و أثناء انخفاض أسعار النفط إلى حوالي 2.9 مليار دولار منها 25.5% (أي 740 مليون دولار) مواد زراعية أولية أو مصنعة باستثناء المنتجـات النسـيجية و 283 مليون دولار للقطن الخام غير المغزول وهكذا يصل إجمالي الصادرات الزراعيـة الخـام أو المصنعة إلى 1.02 مليار دولار (كما يتم تصدير بعض ألياف القطن و الملابس أيضـاً) . و في عام 1995 وقبل انخفاض أسعار النفط و قبل المشكلات المناخية التي تعرض لها القطـر كان إجمالي الصادرات حوالي 3.9 مليار دولار أمريكي منهـا 820 مليـون دولار أو 21% قيمة الصادرات الزراعية .

و كما ذكرنا سابقاً فإن ألياف القطن تشكل إحدى أهم الصادرات في القطر وهي تلي النفط في الأهمية حيث تشكل مساهمتها في إجمالي الصادرات حوالي 6% و في الصادرات الزراعيـة حوالي 28% . أما الخضار و الفواكه فقد وصلت مساهمتها إلى حـوالي 8% مـن إجمـالي الصادرات و 37% من الصادرات الزراعية . و في السنوات الأخيرة (1995-1998) كانت سورية تصدر بعض فوائض الحبوب ولكن الكميات المصدرة كانت تتباين بشكل كبير . و في عام 1995 كان عائد تصدير الحبوب حوالي 88.5 مليـون دولار أي 2.2% مـن إجمـالي الصادرات و 10% من الصادرات الزراعية . و في عام 1999 كان هناك انخفاض في إنتاج الحبوب بسبب الجفاف و لكن بدلاً من اللجوء إلى الاسـتيراد اسـتخدمت الدولـة المخـزون الاحتياطي الذي كانت تحتفظ به . كما يتمتع تصدير الحيوانات الحية بأهمية مشابهة (حـوالي 10% من إجمالي الصادرات الزراعية) .

و في نفس الوقت استوردت سورية في عام 1998 ما قيمته 271 مليون دولار من المنتجات الزراعية الأولية و 66 مليون دولار من المواد الغذائية و المشروبات المصنعة و 107 مليون دولار من المنتجات الحراجية (حيث شكل الورق القسم الأكبر منها) . ووصل إجمالي قيمـة تلك الواردات 344 مليون دولار . و في نفس السنة وصلت قيمة الصادرات الزراعيـة إلـى حوالي 1.02 مليار دولار كما قلنا سابقاً . وهكذا فقد كان الميزان التجاري الزراعي في عـام 1998 موجباً (679 مليون دولار) حسب بيانات الفاو في قاعدة بيانات الفاو ستات . و هـو أمر غير عادي مقارنة بالماضي . و في عام 1995 كانت التجارة الزراعية متوازنة تقريبـاً حيث كان حجم العجز صغيراً جداً أما في السابق فقد كان يتعرض لعجوزات منتظمـة نظـراً لنقص الإنتاج المحلي و عدم قدرته على تغطية الاحتياج و انخفاض الصـادرات الزراعيـة

باستثناء القطن . و قد ساهمت الجهود التي بذلتها سورية في تحقيق الاكتفاء الذاتي من خـلال التدخل الحكومي و الدعم المقدم للقطاع الزراعي و الحوافز المقدمة لزيادة نشـاطات القطـاع الخاص التصديرية في التسعينات (وبشكل خاص في مجال الخضار و الفواكه) فـي تحسـين وضع الميزان التجاري . و في السابق وبعد تحقيق الميزان التجاري الموجب فـي السـتينات أخذت التجارة الزراعية بالتراجع بشكل متزايد في السبعينات و بقي هذا الحال مستمراً حتـى منتصف الثمانينات . و بعد عام 1985 انعكس الاتجاه و بدأ العجز بالتناقص (بالرغم مـن أن موجة الجفاف التي حدثت في الفترة 1999-2000 قد أثرت بشكل مؤقت على هـذا الاتجـاه الموجب) . أما الموازين الموجبة فقد تحققت فقد في الفترة 1996-1998 وانعكس الاتجاه في عام 1999 بسبب موجة الجفاف .

ومع ذلك فإن العجوزات و الفوائض التي تحققت في التسعينات كانت صغيرة نسـبياً مقارنـةً بالتدفقات التجارية الإجمالية لسورية . و علاوة على ذلك فنظراً للزيادة المتوقعة في الطلـب المحلي نتيجة لزيادة السكان و للمعوقات المؤثرة على التوسعات المستقبلية للإنتاج الزراعـي (وبشكل رئيسي توفر المياه) فإن هذا الوضع قد يزداد سوءاً ما لم يتم تشجيع زيادة الإنتاجيـة الزراعية والتصدير في المستقبل القريب . و بمعنى آخر فإن الاتجاه الإيجابي الـذي حققتـه الموازين التجارية الزراعية في الفترة 1986-1998 قد لا يحقق الاستدامة المستقبلية مالم يتم إدخال تعديلات هامة على كفاءة قطاعي الإنتاج و التصنيع الزراعيين .

قضايا متعلقة بصادرات زراعية معينة[15]

<u>الخضار و الفواكه </u>: تتمتع سورية بميزة نسبية في مجال تصدير الخضـار و الفواكـه مثـل الحمضيات و التفاح و العنب و البندورة و البطاطا و الزيتون و الخضار و الفواكه الأخرى . و يبين الجدول التالي إجمالي قيمة صادرات هذه المواد بالليرة السورية و وجهاتها التصديرية الرئيسية .

---

[15] - تم إعداد الملاحظات الواردة تحت هذا العنوان بناءً على **استراتيجية التصدير** المقترحة من قبل وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية إلا إذا تم ذكر مايخالف ذلك في نص التقرير .

صادرات الخضار و الفواكه و الكمأة (القيمة بملايين الليرات السورية)				
السنة	**إجمالي الصادرات**	**دول الخليج**	**لبنان**	**دول أخرى**
1997	274	151	113	10
1998	291*	175	72**	44
1999	357	245	41	71

(*) بما فيها 54 مليون دولار قيمة الكمأة

(**) بما فيها 39 مليون دولار قيمة الكمأة

تشكل منطقة الخليج الوجهة التصديرية الرئيسية للخضار و الفواكـه السـورية حيـث أنهـا تستقطب ما بين 55%-67% من إجمالي الصادرات . أما البيانـات الخاصـة بالصـادرات السورية إلى لبنان فهي غير موثوقة بسبب عدم الدقة في التسجيل . و تشير زيـادة تصـدير الخضار والفواكه إلى الدول الأخرى إلى فتح أسواق جديدة (للبنـدورة و التفـاح و البطاطـا وغيرها) وذلك في الأسواق الأوربية (الشرقية و الغربية) .

<u>الأغذية المحفوظة</u> : تم دخول التصنيع الزراعي إلى سورية مؤخراً بعد إنشاء شركات القطاع الخاص . و مع ذلك فإن القمر الدين السوري يعتبر من الصادرات الغذائية التقليدية التي يجب أن تحظى بالمزيد من التشجيع . ففي عام 1998 وصلت قيمة الأغذية المحفوظة إلـى 33.5 مليون دولار و انخفضت إلى 22 مليون دولار في عام 1999 نظراً لانخفاض كميـة القمـر الدين المصدرة . و من الوجهات التصديرية الرئيسية لهـذه المنتجـات مصـر و الأردن و المملكة العربية السعودية .

<u>زيت الزيتون و الزيوت الأخرى الصالحة للأكل</u> : ارتفعت قيمة صادرات زيت الزيتون مـن 1.1 مليون دولار في عام 1998 إلى 7.5 مليون دولار في عام 1999 . أما قيمة زيت بذور القطن فقد كانت 6.8 مليون دولار في عام 1999 . تم إدخال إنتاج زيت بذور القطـن فـي الخمسينات و تمت زيادته مؤخراً وخاصةً بعد صدور قانون الاستثمار رقم 10 . أمـا إنتـاج زيت فول الصويا الذي بدأ مؤخراً في سورية من قبل شركات القطاع الخاص أيضاً فهو يعتمد بشكل رئيسي على فول الصويا المستورد و ذلك نظراً لأن الإنتاج المحلي من فـول الصـويا قليل جداً .

الحبوب : كانت قيمة الحبوب المصدرة مثل الحمص و الفول و العدس في عام 1999 حوالي 45 مليون دولار ولكن إنتاج القطر من هذه المواد غير مستقر نظراً للظروف المناخية .

الحلويات و الشوكولاه و منتجات المعكرونة : نتجت زيادة الحلويات و الشوكولاه والمعكرونة بشكل رئيسي من إنشاء شركات القطاع الخاص بموجب القانون رقم 10 . و مع ذلك فإن قيمة الصادرات انخفضت من 13 مليون دولار في عام 1997 إلى 10 مليـون دولار فـي عـام 1998 و7 مليون دولار في عام 1999 وذلك نتيجة للتعريفات الجمركيـة المرتفعـة علـى مستلزمات الإنتاج وضرائب التصدير غير المباشرة المفروضة على المنتج النهائي (ضـريبة الدخل + ضريبة الإنتاج الزراعي) . أما صناعة المعكرونة فيمكن أن تحظـى بالمزيـد مـن التقدم اعتباراً من بداية عام 2001 و يرجع ذلك إلى السماح لمنتجي المعكرونة باستيراد القمح و الدقيق اللازمين لهذه الصناعة بتسهيلات معقولة .

بذور الكمون واليانسون و الكزبرة : يتأرجح إنتاج هذه البذور حسب الهطـولات المطريـة . وقد وصل إجمالي قيمة صادرات هذه المواد إلى 23.5 مليون دولار في عام 1997 و 20.7 مليون دولار في عام 1998 و 30 مليون دولار في عام 1999 .

القمح و الشعير : تتباين صادرات القمح و الشعير (التي تحتكرها الدولة) بشكل كبير حسـب الهطول المطري و يتم تصدير فوائض القمح الذي يشكل المادة الغذائية الرئيسية في سـورية في السنة التالية .

ورق التبغ الخام : يتميز ورق التبغ السوري بنكهته المميزة و ينحصـر تسـويقه بالمؤسسـة العامة للتبغ . و قد وصل إجمالي قيمة صادرات ورق التبغ في عام 1997 إلى 8.6 مليـون دولار و في عام 1998 إلى 3.7 مليون دولار و في عام 1999 إلى 7.8 مليـون دولار . و نظراً لأهمية هذا المنتج فيجب أن يتم تصنيعه قبل التصدير من أجل الاسـتفادة مـن القيمـة المضافة (وحالياً يتم تصنيع التبغ محلياً على نطاق محدود و يتم من خلال معامـل صـغيرة تابعة للدولة). و يمكن السماح لشركات القطاع الخاص بتصنيع التبـغ السـورية مـن أجـل التصدير و الاستهلاك المحلي كبديل للماركات الأجنبية التي يتم تهريبها إلى القطر .

قطاع الإنتاج الحيواني : تعتبر أغنام العواس من الصادرات الاستراتيجية الهامة و ذلك نظـراً للميزة النسبية التي تتمتع بها في أسواق الخليج . و قد وصلت قيمة أغنام العواس المصدرة في عام 1997 إلى 46 مليون دولار و في عام 1998 إلى 49 مليون دولار و في عـام 1999

إلى 55 مليون دولار . و يتوقع أن تزداد هذه القيمة إلى 75 مليون دولار بعد صدور قـرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 1 تاريخ 2001/4/7 بالسماح لجميع المصدرين بتصـدير ذكـور أغنام العواس دون الربط بين التصدير والاستيراد (حيث كان في السابق يتوجب على المصدر أن يستورد رأسين من الغنم مقابل تصدير رأس واحد من أغنام العواس) .

لا يزال إنتاج لحوم الدواجن و لحوم الأبقار محصوراً بالاستهلاك المحلـي ويجـب أن يـتم تشجيعه من أجل الوصول إلى الأسواق الخارجية . كما يمكن لمنتجات الألبان الأخرى مثـل الجبنة البيضاء و السمن و البيض أن تحقق فوائض تصديرية كبيرة إذا ما دخلـت الشـركات المتخصصة ذلك القطاع .

<u>قطاع القطن و النسيج</u> : تشكل صناعة النسيج (القطن و الصوف و الخيوط التركيبية) إحـدى أهم الفعاليات التقليدية في سورية التي تمتص قسماً كبيراً من اليد العاملة (حوالي مليون عامل في مختلف أجزاء سلسلة الإنتاج) وينصح بتشجيع هذه الصناعة و ذلك للاستفادة مـن القيمـة المضافة التي يمكن أن تساعد على زيادة إمكانيات التصدير .

القطن الخام (القطن المحبوب و المحلوج) ازداد إنتاج القطن الخـام بشـكل ملحـوظ خـلال السنوات القليلة الماضية ليصل إلى مليون طن . و ينحصر تسويق و تصـنيع هـذا المنـتج بالمؤسسة العامة لحلج و تسويق الأقطان التي تعمل كما يلي :

- تقوم المؤسسة بشراء القطن المحبوب من المنتجين بأسعار يحـددها المجلـس الزراعـي الأعلى وقد كان آخر سعر تم تحديده من قبل المجلس بموجب القـرار رقـم 23 تـاريخ 1995/12/12 يساوي 30.80 ل.س/كغ (أي ما يعادل حوالي 0.60 دولار) .
- ينتج الكيلو غرام الواحد من القطن المحبوب 350 غرام من ألياف القطن و 630 غـرام من البذور ، لذا فإن تكاليف إنتاج القطن المحلوج تصل إلى 87.86 ل.س/كغ أي مايعادل 1.76 دولار .
- تقوم المؤسسة العامة لحلج و تسويق الأقطان ببيع ألياف القطن إلى معامل الغزل المحليـة بسعر التكلفة و تصدر الفائض بالأسعار العالمية التي انخفضت بشـكل ملحـوظ خـلال السنوات الأخيرة لتصل إلى حوالي 1 دولار/كغ .
- يبين الجدول التالي الكميات المنتجة و المباعة و المصدرة من القطن المحبوب و المحلوج خلال الفترة (1997-1999) .

إنتاج و تصنيع و تسويق القطن (بالطن)					
السنة	القطن الخام	القطن المحلوج	لمعامل الغزل	التصدير	%
1997	728170	257955	76714	181241	70%
1998	1012801	274339	80689	234995	85%
1999	981121	293880	86040	207840	70%

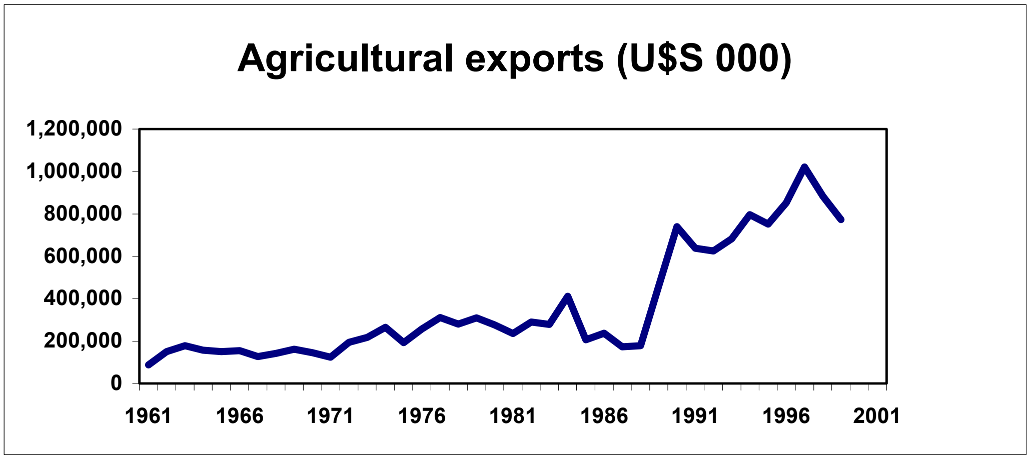
وقد تعرض المؤسسة العامة لحلج و تسويق الأقطان خلال الفترة 1985-1999 لعجز وصل إلى حوالي 23 مليار ليرة سورية (حوالي 640 مليون دولار) وذلك نظراً لانخفاض أسعار القطن المصدر مقارنةً بالأسعار المدفوعة للمنتجين . و تشكل صادرات القطن المحلوج حوالي 70% من إجمالي القطن المنتج . وتزيد أسعار القطن المسلم إلى معامل الغزل المحلية عن الأسعار العالمية بنسبة 30% مما ينعكس سلباً على قدرة صناعة النسيج المحلية على المنافسة .

الغزول القطنية المحلية يباع القطن المحلوج إلى معامل الغزل التابعة للقطاع العام بسعر التكلفة بالإضافة إلى هامش ربح بنسبة 2% . و تتراوح الأسعار بين 86-92.5 ل.س/كغ حسب نوعية القطن مما يعني أن سعر غزول القطن المحلية أعلى من الأسعار العالمية بنسبة 30% . ويسمح الآن لمنتجي النسيج المحليين بشراء غزول القطن بالأسعار العالمية بالإضافة إلى تكاليف الشحن و التأمين مما يعطي دفعاً لابأس به لصناعة الألبسة القطنية .

نمو الصادرات الزراعية على المدى الطويل كان تطور تصدير المنتجات الزراعية بطيئاً بشكل ملحوظ في سورية حيث كانت قيمة تلك الصادرات تتأرجح حول 200 مليون دولار حتى أواخر الثمانينات . و من ثم بدأت تلك الصادرات بالزيادة السريعة حتى أواخر التسعينات حيث وصلت قيمتها إلى مليار دولار قبل موجة الجفاف التي أدت إلى الانخفاض في تلك القيمة في الفترة 1998-1999 .

إن مقارنة السنة التي ارتفعت فيها قيمة الصادرات إلى الحد الأقصى (1997) مع السنة التي الزيادة السريعة (1998) تظهر أن معدل زيادة الصادرات الزراعية كان 10.5% سنوياً . وهناك بعض الأمور التي تفسر سبب تلك الزيادة خلال هذين العامين كما هو مبين في الجدول التالي. إن محصول القطن المدعوم بشكل كبير و الذي تحتكر الدولة تصديره بالإضافة إلى صادرات القمح التي أدت إليها زيادة الإنتاج في التسعينات تفسر نسبة 60% من النمو الذي تم

تحقيقه . ومن المهم دراسة تكاليف الإنتاج المحلية لهذين المنتجين . شكلت قيمـة صـادرت القطن حوالي 270 مليون دولار في أواخر التسعينات ولكن على حساب العجز فـي مرحلـة التصنيع حيث وصلت خسائر المؤسسة العامة لحلج و تسويق الأقطان وصلت إلى 640 مليون دولار في الفترة 1982-1999 أو 35.5 مليون دولار وسطياً سنوياً . أما بالنسبة للقمح فقـد وصل إجمالي قيمة الصادرات في عام 1997 إلى 190 مليون دولار ولكـن نسـبة خسـائر المؤسسة العامة لتجارة و تصنيع الحبوب بسبب القمح كانـت حـوالي 200 مليـون دولار . وبمعنى آخر فإن التكاليف المحلية تجاوزت قيمة الصادرات بشكل كبير .



أما بقية الصادرات الزراعية الأخرى فهي تنتج من قبل القطاع الزراعي الخاص و تصدر من قبل المصدرين في القطاع الخاص أيضاً . و تساهم صادرات كل مـن البنـدورة و الفسـتق الحلبي والعدس بنسبة 6-8% في نمو الصادرات الزراعية . أما العنب والفطـر و الخضـار الطازجة (باستثناء البندورة) فقد ساهمت كل منها بنسـبة 2-4% . أمـا الأغنـام والمـاعز والحلويات التي تتميز سورية بإنتاجها فقد كانت مساهمتها في إجمالي الزيادة في الصـادرات **سالبة** (على النقيض من الاتجاه العام) فقد تقلصت صادراتها خلال تلـك الفتـرة و خاصـةً بالنسبة للأغنام الحية التي تناقصت صادراتها بنسبة 17% عن إجمالي الزيـادة فـي المـواد الأخرى . ويجب أن نلاحظ أن صادرات الأغنام الحية قد عادت للزيادة مرة ثانية في الفتـرة 1998-1999 . وتشكل الصادرات التي تم اختيارها حوالي ثلاثة أرباع الزيادة التي حـدثت في الصادرات الزراعية . أما الزيادة المتبقية فقد حققتها مجموعـة كبيـرة مـن المنتجـات بمساهمات صغيرة في إجمالي النمو و لكن كانت سرعة النمو في الصادرات الأخرى كبيـرة جداً مما يظهر الاتجاه نحو التنوع في الصادرات . ومن بين الصادرات التي تناقصت كمياتها هناك ثلاثة مواد مسؤولة عن نسبة 70% من النقص . و يرجـع سـبب انخفـاض بعـض

الصادرات من بعض المواد (مثل الأغنام) إلى القيود المفروضة على التجارة والتي تم تغييرها في السنوات الأخيرة (1998-2000) كما هو مبين سابقاً .

النمو الذي تم تحقيقه في مجموعة مختارة من الصادرات الزراعية في الفترة 1989-1997

	النسـبة المئويـة للزيـادة 1989-1997	النسبة المئوية للمساهمة في زيادة الصادرات الزراعية		
		جميع المنتجات	المنتجـات ذات التصدير المتزايد	المنتجـات ذات التصدير المتناقص
القمح	58.59%	33.13%	33.13%	
ألياف القطن	13.50%	28.02%	28.02%	
البندورة	19.65%	8.21%	8.21%	
الفستق الحلبي	41.75%	6.93%	6.93%	
العدس	10.58%	6.78%	6.78%	
العنب	50.51%	3.80%	3.80%	
اليانسون و الشمرة	42.97%	3.36%	3.36%	
الخضار الطازجـة الأخرى	37.24%	2.96%	2.96%	
الفطر و الكمأة	35.47%	2.69%	2.69%	
المـواد العضـوية الخام	14.00%	2.04%	2.04%	
الماعز	-24.28%	-2.80%		-2.80%
الحلويات	-25.76%	-3.05%		-3.05%
الأغنام	-13.27%	-17.35%		-17.35%
الإجمالي الفرعي	**10.73%**	**74.72%**	**97.91%**	**-23.19%**
المنتجات الأخرى	**9.88%**	**25.28%**	**34.72%**	**-9.45%**
الإجمالي	**10.50%**	**100.00%**	**132.64%**	**-32.64%**
المصدر : المجموعة الإحصائية – أعداد عام 1995 و 2000				

و تظهر الدراسة التفصيلية لإحصائيات التصدير أن الخضار و الفواكه التي حققـت زيـادات ملحوظة في التصدير و التي لايزال بعضها في تزايد مستمر حتى في السنوات الجافة (1998 و 1999) غالباً ما تصدر **طازجة** . أما صادرات المواد **المصنعة** و التي يـتم إنتـاج القسـم الأكبر منها في المعامل التي تم إحداثها بموجب قانون الاستثمار رقم 10 فلا تزال قليلة مع أن بعضها يحقق معدلات زيادة مرتفعة جداً . لذا و بالرغم من الأهمية النسبية لهذه الشركات في الناحية الاستثمارية **فإن إنتاجها لم يظهر بعد زيادة كبيرة في صادرات التصنيع الزراعي** حتى

عام 1997 و هو ما يبينه الجدول المذكور أعلاه . و قد حققت بعض منتجات هذه الصناعات (مثل زيت الزيتون و رب البندورة و بعض المنتجات الأخرى زيادات سريعة في الصادرات في الفترة 1997-1999 وهكذا فيمكن أن نتوقع أن يبدأ تأثيرها بالازدياد في السنوات التالية .

9-2-2 الاكتفاء الذاتي والدعم الغذائي

كانت سورية في العقود الماضية تتبع سياسة الاكتفاء الذاتي من المنتجات الغذائية و يرجع ذلك لأسباب تتعلق بالأمن القومي حيث يتوجب إنتاج كميات معينة لتغطية الاحتياج المحلي بالكامل والاحتفاظ بمخزون احتياطي من المنتجات الرئيسية . و في الواقع فقد تم تعويض انخفاض الإنتاج الذي حدث في السنوات الأخيرة (1999-2000) من المخزون الاحتياطي الذي يجب أن يتم تجديده بعد انتهاء موجة الجفاف .

و تركز هذه السياسات على القمح والذي يعتبر المادة الغذائية الرئيسية في سورية و بعض المحاصيل الاستراتيجية مثل الشوندر السكري ولكنه كان يطبق أيضاً على تشجيع مجموعة من المنتجات مثل البطاطا و الحمص و العدس و الحليب و الشعير (للعلاف الحيواني) و البذور الزيتية مثل عباد الشمس و فول الصويا و غيرها (كما يجب إضافة بذور القطن التي تستخدم في إنتاج الزيوت النباتية كما يتم أيضاً تشجيع إنتاج القطن لتغطية احتياجات الصناعة المحلية و تصدير فائض الألياف) . وبالإضافة إلى دعم المنتجين فإن سياسات توفير الغذاء تتضمن تدخلاً حكومياً مباشراً في صادرات وواردات المواد الغذائية الرئيسية بما فيها جميع الحبوب (المنتجة محلياً والمستوردة مثل الرز) .

و بالإضافة إلى دعم المنتجين (بدفع أسعار تفوق الأسعار العالمية) و المستهلكين (ببيعهم المواد المصنعة بأسعار أقل من التكلفة) فقد تحملت الدولة أيضاً عبء الاحتفاظ بمخزون كبير من المنتجات الزراعية مما زاد من تكاليف تحقيق هدف الاكتفاء الذاتي . فعلى سبيل المثال وصل سعر المنتج للقمح إلى 11800 ل.س للطن و يتم تخزينه و يباع للمطاحن بسعر التكلفة (الإنتاج + التخزين) حيث يباع بمبلغ 18000 ل.س للطن (السعر المدفوع من قبل الشركة العامة للمطاحن إلى المؤسسة العامة لتجارة و تصنيع الحبوب) . و يتم الحصول على 790 كغ من الدقيق من كل طن من القمح و يباع الدقيق بسعر 7500 ل.س للطن (أي حوالي 5850 ل.س للدقيق المنتج من كل طن من القمح) بالإضافة إلى القيمة الصغيرة للنخالة المتبقية . و تصل كمية الخبز المنتجة من طن القمح إلى 1200-1150 كغ يباع بسعر 9 ل.س/كغ مما يعني أن المستهلكين يدفعون حوالي 7020 ل.س مقابل الخبز الذي يتم الحصول

عليه من طن القمح أي حوالي 60% من السعر المدفوع مقابل القمح بغض النظر عن تكاليف التخزين و الطحن والخبز والتوزيع . و يعتبر الباقي خسائر مترتبة على المؤسسة العامة لتصنيع و تجارة الحبوب و الشركة العامة للمطاحن وتعوض تلك الخسائر من الصندوق المعدل للأسعار الذي يقوم أيضاً بتغطية الخسائر المشابهة للمنتجات الأخرى مثل السكر . و قد أشار الجميع إلى أن خسائر الصندوق المعدل للأسعار المتعلقة بالقمح و المنتجات الأخرى تتراوح بين 2.3%-3% من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة 1994-1999[16] .

إن تكاليف الفرصة البديلة للقمح هي سعر المساواة للقمح المستورد من نفس النوعية و حسب تقديرات مايك ويستليك في دراسته حول المحاصيل الاستراتيجية فقد كان سعر المساواة (أرض المزرعة) في عام 1999 حوالي 7199 ل.س/طن للقمح القاسي و 6497 ل.س/طن للقمح الطري وقد تم حساب السعرين على أساس تخزين المستوردات في صوامع في دمشق (وقد كانت التكاليف مختلفة قليلاً بالنسبة للقمح المخزن في صوامع في الحسكة حيث وصل سعر المساواة عند أرض المزرعة إلى 7062 ل.س/طن في ذلك الموقع) . ويجب إضافة تكاليف التخزين و الطحن و الخبز و التوزيع للوصول إلى سعر المساواة للخبز . **وبدون إدخال تكاليف التخزين** قدر ويستليك سعر مساواة الخبز في عام 1999 بحوالي 10.51 ل.س/كغ وذلك بالمقارنة مع وسطي السعر السنوي في المخابز العامة و الخاصة[17] والذي قدر بـ 8.57 ل.س/كغ .

دفعت الزيادة السريعة للسكان بالحكومة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق هدف الاكتفاء الذاتي و قد كانت تكاليف تلك الإجراءات مرتفعة إلى حد ما . حيث تمت زيادة المساحة المروية (أو ربما تمت زيادتها بشكل زائد عن الحد المطلوب) بالرغم من محدودية الموارد المائية و تكبدت الدولة تكاليف مالية لتغطية دعم المنتجين والمستهلكين . و قد وصلت

---

[16] - صندوق النقد الدولي **الجمهورية العربية السورية – التطورات الاقتصادية الأخيرة** – واشنطن دي سي – آب/2000 – ص 43 و مايك ويستليك **دراسة المحاصيل الاستراتيجية** – مشروع التعزيز المؤسسي والسياسات الزراعية GCP/SYR/006/ITA – دمشق 2000 .

[17] - يمكن تقدير تكاليف التحميل و التخزين حسب بيانات دراسة ويستليك بحوالي 6000 ل.س لطن القمح (الفارق بين السعر الذي تدفعه المؤسسة العامة لتجارة و تصنيع الحبوب و السعر الذي تحصل عليه من الشركة العامة للمطاحن) و يؤدي هذا الأمر إلى إضافة مبلغ 8.53 ل.س/كغ إلى تكاليف الخبز مما يزيد التكلفة من 10.51 إلى 15.89 ل.س/كغ .

التكاليف المالية في عام 1999 لتدخل الدولة في الحبوب والتي يعبر عنها بالدفعات المقدمـة من الصندوق المعدل للأسعار لكل من المؤسسة العامة لتجارة و تصنيع الحبـوب والشـركة العامة للمطاحن و شركات القطاع العام الأخرى بما في ذلك دعم المنـتج و المسـتهلك دون تكاليف التخزين إلى 3% من إجمالي الناتج المحلي[18] . أما إجمالي الخسائر فيتوقع أن تكـون أكبر إذا ما أخذنا بعين الاعتبار تكاليف التخزين و خسائر عدم الكفـاءة و مكونـات الـدعم (المباشر وغير المباشر) المقدمة للمحاصيل الاستراتيجية و غير الاستراتيجية مثل السـكر و القطن و الأمور الأخرى[19] .

إن هدف تحقيق الاكتفاء الذاتي يضم تشعبات كثيرة تلمس الكثيـر مـن النـواحي الخاصـة بالسياسات الزراعية والاستثمارية في سورية . فهو يؤثر على الكثير من النـواحي المتعلقـة بالاستثمار في القطاع الخاص و في مجالي الزراعة و التصنيع الزراعي . ومـن أهـم هـذه النواحي الندرة الشديدة للموارد الطبيعية مثل الأرض و المياه و التي يتم اسـتخدامها لإنتـاج المحاصيل الاستراتيجية بتكاليف تفوق الأسعار الأسواق العالمية بشكل كبير و التـي تختلـف أيضاً عن الأسعار المدعومة التي يدفعها المستهلكون السوريون (وخاصةً للمنتجات التي يـتم الحصول عليها من الشوندر السكري والقمح) . و يؤدي هذا الأمر إلى وجـود العديـد مـن **النتائج في هذه الدراسة** .

في المقام الأول يقلص هذا الاستخدام للموارد الطبيعية من الأراضي و الميـاه التـي يمكـن استخدامها بشكل أكثر كفاءة . و مع تزايد النتاجات المطلوبة لتحقيق هدف الاكتفاء الذاتي من المحاصيل الاستراتيجية تزداد مساحات الأراضي و كميات المياه اللازمة لتحقيق هذا الغرض

---

[18] - مايك ويستليك (خبير) – **دراسة المحاصيل الاستراتيجية** – مشروع التعزيـز المؤسسـي و السياسـات الزراعية GCP/SYR/006/ITA .

[19] - في الواقع فإن هذا التقدير لا يأخذ بعين الاعتبار مكونات الدعم الأخرى التي لا تزال موجودة مثل سعر الفائدة التفضيلي الذي يدفعه المزارعون للمصرف الزراعي التعاوني (4.5% للقرض الذي يقل عن 000 50 ل.س و 5.5% للقرض الذي يزيد عن هذا الحد مقابل 5.5% و 7.5% على التوالي للقطـاع الخـاص) . و تقوم الدولة أيضاً ببيع المازوت (المستخدم للآلات الزراعية) بأسعار أقل (0.10 دولار/ليتـر) مـن تكـاليف الإنتاج والتوزيع (0.25 دولار) و بالتالي يتم تعويض الفارق من أسعار البنزين (0.40 دولار/ليتر) و هكـذا يقوم أصحاب السيارات بتعويض تكاليف الدعم المقدم للوقود في المزارع .

و تنخفض المساحات المتبقية للمحاصيل الأخرى الأكثر قدرة على المنافسة . **وهكذا يتعـرض استثمار القطاع الخاص في هذه المجالات لبعض المعوقات .**

أما في المقام الثاني و الذي قد يكون أكثر أهمية من سابقه فهناك التزايد السـكاني المسـتمر والذي سيتطلب **استثمارات مزرعية كبيـرة** على مدى السنوات القادمة . حيث يتوجب زيـادة إنتاج المحاصيل الأساسية (وخاصة القمح و الشعير و الشوندر السكري) بشكل كبيـر خـلال العقد القادم و ذلك لتغطية احتياجات السكان و لايمكن تحقيق هذه الزيادة إلا مـن المسـاحات المروية وعلى الأغلب سيتم ذلك عن طريق التوسع الأفقي و بالتالي عن طريق زيادة الحاجة للمياه . و بما أن هذا الأمر غير مناسب من الناحية الفنية (حيـث أنـه القسـم الأكبـر مـن الأحواض المائية يتعرض للإفراط في الاستخدام) فإن الدولة تسعى بشكل جاد إلى تحديث نظم الري وذلك بالانتقال من الري بالراحة إلى النظم المضغوطة والتي تتمثل بالري بالرذاذ والري بالتنقيط وذلك في نقلة توعية لتوفير المياه المستخدمة في الري . إن هذا البرنـامج الطمـوح يتطلب استثمارات كبيرة على مستوى المزرعة من خلال تركيب شبكات الري الحديثة كما أنه يتطلب استثمارات خارج المزرعة . إن الاستثمارات المطلوبة كبيرة جـداً و هـي تتطلـب **استثمارات كبيرة من القطاع الخاص** خلال السنوات القادمة على مستوى المـالكين الصـغار والكبار على حد سواء (حيث أن تكاليف المستلزمات علـى مسـتوى المزرعـة للمسـاحات المروية سوف تصل إلى حوالي 2.4 مليار دولار أمريكي أي ما يعادل 60% مـن إجمـالي الناتج المحلي الزراعي) .

ثالثاً : احتفظت الدولة لنفسها بحق احتكار تصنيع و تسويق المحاصيل الاستراتيجية ومنتجاتها مما **يمنع الاستثمارات الخاصة** من الدخول في الكثير من الفعاليات الخاصة بهذه المنتجات مما يترك الكثير من مخصصات الموارد لهذه المحاصيل خارج تـأثير قـوى السـوق . وحتـى المجالات التي يسمح للقطاع الخاص بدخولها (مثل المطاحن التي تستأجرها الدولـة لطحـن الحبوب) لا توجه بشكل كامل من قبل قوى السوق و إنما من خلال قرارات إدارية من قبـل الدولة و مؤسساتها . وهكذا **فإن الاستثمارات الخاصة في هذه القطاعـات تخضـع للقيـود والتوجيهات التي تفرضها الحوافز المشوهة .**

رابعاً تؤدي هذه السياسات إلى وجود تكاليف مالية كبيرة تؤدي إلى انعكاسـات سـلبية علـى توازن الاقتصاد الشامل بشكل عام مما يؤدي إلى زيادة الطلب على النظام المصرفي (الـذي يستهلك القسم الأكبر من القروض المتوفرة) و يؤثر بطرق عديدة على الاقتصاد العـام ممـا

يزيد من التكاليف الإضافية على القطر بشكل عام مما يؤثر بلا شك **على مستثمري القطـاع الخاص** (السوريين و الأجانب) حيث يدفعهم إلى عدم استثمار أموالهم في سورية **ويحـد مـن توفر القروض** لمن يرغبون بالاستثمار .

كما سنشير لاحقاً فإن خلق بيئة مناسبة للاستثمار الخاص في الزراعة و التصـنيع الزراعـي سوف يتعلق ببعض القضايا الخاصة بالسياسات و الاكتفاء الذاتي والتي يجب التعـرض لهـا بشكل سليم من أجل إيجاد الطرق المناسبة **لتحقيق هذه الأهداف بطريقة أكثر كفاءة** .

2-2-10 دور نظام التخطيط في الزراعة

يتم تخطيط إنتاج المحاصيل الاستراتيجية (القمح والشعير و التبغ و الشوندر السكري والقطن) من الناحية المادية و المالية حتى مستوى المزرعة . و يتم وضع الأهداف الخاصة بالمسـاحة التي يجب زراعتها و الإنتاج المتوقع على كل مستوى من المستويات الإدارية وصـولاً إلـى مساحة الأرض التي يجب زراعتها بكل محصول و في كل موسم في كل مزرعة . و تعتبـر التعاونيات الزراعية المؤسسات الرئيسية المعنية بتنفيذ نظام التخطيط على المستوى المحلي لذا لهي تقوم بتوزيع الأهداف الإنتاجية على مستوى المزرعة و بالتالي تقوم بتخصيص القروض و المستلزمات الزراعية لتلك المزارع[20] .

و قد تم فرض عقوبات على المزارعين الذين يزرعون مساحات أقل أو أكثر من المسـاحات المخصصة في الخطة و مع ذلك فغالباً ما تحدث تلك التجاوزات ونادراً ما تنفذ العقوبات بحق المخالفين . و يقوم المصرف الزراعي التعاوني بدوره بمنح القـروض للمـزارعين حسـب محاصيلهم و تكاليف الإنتاج التقديرية و يتم الحصول على جزء من القـرض بشـكل عينـي (أسمدة ومستلزمات أخرى) و الجزء الآخر بشكل نقدي . و بما أن القسم الأكبر من إ إنتـاج المحاصيل الاستراتيجية يباع للمؤسسات الحكومية التي يتوجب عليها شراء كامل الكميات التي تعرض عليها من قبل المزارعين فيتم اقتطاع قيمة القرض من ثمن المحصول الذي سيسـدد للمزارعين في نهاية الدورة الزراعية السنوية . و بمعنى آخر فإن الشركات التابعـة للدولـة تلعب دور محصل القروض لصالح المصرف الزراعي التعاوني .

---

[20] - إن الجمعيات هي عبارة عن جمعيات خدمية حيث أنها تقوم بـالإجراءات الروتينيـة للحصـول علـى القروض (العينية أو النقدية) . كما أنها تحصل على القروض و تقـوم بتوزيعهـا علـى الأعضـاء . أمـا المزارعين غير التعاونيين فيقومون بتلك الإجراءات بأنفسهم .

إن نظام التخطيط الصارم المطبق على المحاصيل الاستراتيجية في سورية يفسح مجالاً بسيطاً فقط للقطاع الخاص في الابتكار و المنافسة . وفي الكثير من الحالات يتم التخطيط حسب مـا تم في السنوات السابقة . وتعتمد كمية المستلزمات و المخرجات الخاصة بكل محصـول مـن المحاصيل الاستراتيجية و بكل مساحة و بالتالي بكل مزرعة بشكل رئيسي على الكمية التي تم تخصيصها في السنة السابقة (بالإضافة إلى بعض الزيادات السنوية التي سيتم تنفيذها بموجب الخطة) وهكذا تعتمد أهداف الإنتاج وتخصيص المستلزمات بشكل كبير على معاملات ثابتـة فيما عدا السنوات التي تدخل فيها المحاصيل الجديدة أو الأراضي المروية الجديدة . و يسـعى هذا النظام إلى منح الأولوية لاستقرار الإنتاج ولكنه يؤدي أيضاً إلى **إعاقة التحديث و التعديل في الجدول المحصولي** . و بما أن المزارعين الذين يقومون بزراعة المحاصيل الاستراتيجية قد اعتادوا على وجود من يحدد لهم أهدافهم الإنتاجية و على الحصول على المستلزمات مـن الدولة بطريقة إجبارية إلى حد كبير و على بيع إنتاجهم للدولة بأسعار محددة فقد خلق لـديهم سلوك اتكالي بدلاً من أن يكون لديهم دافع للمبادرة .

أما المساحات التي لا تخضع لمعوقات التخطيط فهي مساحات قليلـة حيـث تقتصـر علـى المزارع التي لا تتجاوز مساحتها النصف هكتار أما المزارع الكبيرة فيمكن أن تخصص حتى 10% (و أحياناً حتى 15%) من أراضيها للمحاصيل الأخرى غير المحاصيل الاسـتراتيجية وأن تدخل تلك المحاصيل الأخرى ضمن خطتها الزراعية التي تقدمها للمصـرف الزراعـي التعاوني للحصول على القروض العينية و النقدية . و مع ذلك فإن مقدار التشـجيع الممنـوح لتنويع المحاصيل محدود جداً حيث أن سعر المحاصيل الاستراتيجية ثابت و بيع المحصـول مؤكد والسعر يتناسب مع تكاليف الإنتاج الفعلي و ليس مع تكاليف الفرص البديلة أو أسـعار المساواة. أما المحاصيل الأخرى فقد تتعرض لمخاطر تسويقية أكثر و يمكن أن تكون الأسعار أكثر تنافسية كما يمكن أن يكون توفر المساعدة الفنية للمحاصيل البديلة أقل .

تم البدء بإدخال عامل المرونة إلى نظام التخطيط منذ عام 1990 حيث أصبح التخطيط حاليـاً عبارةً عن تخطيط "تأشيري" بدلاً من التخطيط الإجباري . كما تستخدم الأسعار إلى حد معين كوسيلة لتنفيذ أهداف الخطة . وعملياً فإن مزارعي المحاصيل الاستراتيجية يتبعـون الخطـة الزراعية التي تمليها الدولة وهم يأخذون القروض التي تقدمها الدولة مع بعض الامتيـازات و يبيعون إنتاجهم لمشترٍ واحد وبسعر ثابت . وهذا **مالايشجعهم على اتخاذ سلوك آخر أي أنهم لا يخاطرون و لايتخذون قرارات خاصة** . إن الحقيقة القائلة بأن هذا النظام بقـي قائمـاً فـي

سورية لفترة طويلة يشكل عائقاً قوياً أمام المزارعين السوريين للتغيير ولزيـادة كفـاءتهم و قدرتهم على المنافسة . ويجب القيام بجهود متميزة من أجل تحرير التخطيط الزراعي و تغيير طرق سلوك الفلاحين عن طريق التدريب و تقديم الحوافز و تعزيز دور المنظمات الفلاحية و نقل التقانات في مجالات إدارة المزرعة و التسويق الزراعي و يعتبر هذا الأمر من الأسـباب الرئيسية التي تدفع إلى اتخاذ منهج التدرج في المرحلة الانتقالية .

ويعتبر هذا الأمر من العوامل الرئيسية في تنفيذ دراسة حول الاستثمار الخاص **حيث يتعرض الفلاحون للإعاقة التي يسببها الحاجة للاستثمار في مزارعهم** . وعلى سـبيل المثـال فـإن التحديث المتوقع في نظام الري (الانتقال من الري بالراحة و الغمر إلى نظم الري المضغوط عن طريق الري بالرذاذ و التنقيط) يتطلب استثمارات مزرعية كبيرة قـد لا يتـوفر الحـافز المطلوب لها . كما أن طرق توزيع المياه لا تشجع المزارعين على الاقتصاد فـي اسـتهلاك المياه . وهناك خطة **إجبارية** لإجبار المزارعين على تطوير نظم الري في مزارعهم و هـي قيد التنفيذ و لكن هذا الأمر قد لا يخلق المهارات المطلوبة و التغيرات اللازمـة فـي سـلوك المزارعين أو خلق الرغبة لدى المزارعين في استخدام التجهيزات الجديـدة بحكمـة . **وقـد يتطلب خلق البيئة المناسبة للاستثمار في المزارع الموجودة حاليـاً فـي منـاطق زراعـة المحاصيل الاستراتيجية وجود نظام تخطيط أكثر مرونة وحوافز مناسبة لترشـيد اسـتهلاك المياه و كذلك تطوير نظام مناسب للتصنيف و المواصفات وكذلك تشـجيع اتبـاع الطـرق الحديثة على مستوى المزرعة** .

إن زيادة مرونة نظام التخطيط قد يساعد على تشجيع الاستثمار في القطاع الخاص ويمكن أن يؤدي تغيير السياسات إلى تحقيق أربع نتائج محددة وسوف نتعرض لها في هذا التقرير ولـو بشكل عام : **استبدال دعم الأسعار بالدفعات المباشرة المقدمة للمنتجين** مـن أجـل تحقيـق الانسجام بين الأسعار المحلية و العالمية و إدخال **الحوافز** المناسبة وبشكل رئيسي للاسـتخدام الاقتصادي للمياه و **تحقيق اللامركزية في نظام تخطيط المحاصيل الاسـتراتيجية** و تحقيـق المرونة **التدريجية في نظام التسعير** .

و تتمثل الخطوة الأولى في **تنظيم الأسعار** على طول السلسلة التصنيعية بحيـث لا تتعـرض مؤسسات تسويق و تصنيع الدقيق و الخبز للخسائر . وبالإضافة إلى ذلك فيمكن تخفيض الهدر نتيجة لتعديل الأسعار . و يمكن أن تؤدي المحافظة على المخزون المثالي إلى تخفيض إنتـاج القمح دون التأثير على الأمن الغذائي أو الاستهلاك .

ويمكن تقديم نوع من الدعم المباشر للمستهلكين لاستبدال الدعم غير المباشر المقدم عن طريق تخفيض أسعار الخبز و يمكن أن يتم تجانب هذا الأمر أيضاً . وإذا ما تم تعديل الأسعار بشكل تدريجي فسوف يتم بالتالي تعديل الأجور و الأسعار الأخرى بشكل تدريجي أيضاً مما يسمح بالتكيف مع مجموعة الأسعار الجديدة . وإذا لم يكن هذا الأمر كافياً فيمكن تطبيق الدعم الموجه لبعض الشرائح من المستهلكين بطرق كثيرة يمكن أن يكون بعضها أكثر كفاءة من الآخر . و حسب التجربة في العديد من دول العالم يمكن اقتراح مايلي :

- التقديم المباشر للمواد الغذائية المجانية أو المدعومة من خلال القنوات المؤسسية لمجموعات معينة مثل النساء الحوامل و الأمهات المرضعات (من خلال نظام الصحة العام) وطلاب المدارس (من خلال نظام التعليم العام) والقطاعات العامة في المناطق أو التجمعات الفقيرة وغيرها .
- تقديم البطاقات أو الكوبونات التموينية لبعض المجموعات مثل العمال غير المهرة وسكان المناطق البعيدة و الفقيرة و غيرهم .

ومن بين الطرق البديلة لهذه الطرق المعقدة تنفيذ تعديل تدريجي على الأسعار يترافق مع تعديلات مناسبة (وتدريجية أيضاً) في ا لأجور وهكذا يمكن تجنب تقديم الدعم المباشر للمستهلكين و التركيز فقط على الدفعات المباشرة للمنتجين .

وبما أن سعر الخبز سوف يرتفع وبما أن الخبز يشكل مادةً غذائية رئيسية فإن مستوى الأسعار سوف يرتفع أيضاً ، ولكن هذا "التضخم" سوف يكون ظاهرة مؤقتة . وإذا ما تم التعويض عن زيادة الأجور من خلال تخفيض بعض الأسعار الأخرى من خلال زيادة الكفاءة و بعض الإجراءات الأخرى واستمرار السياسات النقدية فيمكن تجنب حتى هذا التضخم الموقت أو إبقائه في الحدود الدنيا .

أما خط تعديل السياسات الآخر فيتمثل في خلق **الحوافز** اللازمة لترشيد استهلاك المياه . فحالياً يقوم المزارعون المستفيدون من خطط الري الحكومية بدفع رسوم ثابتة للتشغيل والصيانة (تمت زيادتها مؤخراً لتصل إلى 3500 ليرة سورية أو 70 دولار للهكتار) مما يؤهلهم لتطويف مزارعهم بالمياه نظراً لعدم قياس كمية المياه المستخدمة . وهناك ممانعة شديدة في البلاد لتسعير مياه الري و مع ذلك فإن الدولة تقوم بتركيب عدادات على المياه مما

سيسهل المرحلة الانتقالية . و في حال اتخاذ قرار بعدم تسعير المياه بشكل مباشر فيجـب أن يتم فرض **غرامات على الإفراط في استهلاك المياه** . و يمكن الإبقاء على الرسم ثابتاً و لكـن يمكن فرض غرامة **بمعدلات متزايدة** على كمية المياه التي تتجاوز الكمية المحددة وذلك حسب مبلغ التجاوز . و يتضمن الجزء التالي من التقرير بعض التفاصـيل الإضـافية حـول هـذا الموضوع .

أما المجموعة الثالثة من التعديلات فتتمثل في التحول إلى اللامركزية حيث يتم بموجب هـذه العملية **نقل القرار المتعلق بجزء من الموارد إلى الجمعيات التعاونية المحلية و المزارعين** . ويتضمن هذا الأمر عدم الاعتماد على الخطة في تخصيص نسبة معينة من المـوارد يمكـن زيادتها تدريجياً مع مرور الوقت (بدءاً من نسبة الـ 10% التي يتم السماح بها حاليـاً) بـل ترك صلاحية توزيع تلك الموارد للفلاحين أنفسهم[21] . ومع ذلك فسوف يكون من الضـروري إعادة تنظيم أسعار المحاصيل الاستراتيجية بحيث يشجع ذلك الفلاحين على التحول إلى زراعة محاصيل أخرى . كما يجب أن يكون هناك طرق فعالة لتقديم المسـاعدة الفنيـة و تسـويق المنتجات الجديدة . و إذا ما أثبتت هذه الآلية فعاليتها فيمكن أن تـتم زيـادة نسـبة السـماح للمزارعين بتوزيع الموارد إلى 20% أو 30% و أكثر فيما بعد .

و تشكل المجموعة الرابعة من التعديلات خطوة لاحقة في عملية التعديل و هي تتمثـل فـي **التحرير التدريجي لأسعار المحاصيل الاستراتيجية** . و يمكن البدء بالمحافظة علـى تحديـد الأسعار الرسمية مع **تنويعها** حسبقوى السوق .

2-2-11 قضايا متعلقة بالمياه و الري

حاولت الدولة مواجهة النمو السكاني المتزايد و نقص الأراضي القابلة للزراعـة و التزامهـا بتحقيق هدف الاكتفاء الذاتي من المواد الغذائية وذلك بتوسيع قاعدة الموارد الزراعيـة بـدعم استصلاح الأراضي عن طريق إزالة الصخور و الاستثمار في توسيع المساحات المرويـة . وقد تضاعفت المساحة المروية تقريباً خلال السنوات الماضية من حوالي 550000 هكتار في

---

[21] - تبدأ الخطة في ظل التخطيط "التأشيري" والمشاركة الجزئية في نظام التخطيط على مستوى المـزارعين وذلك بمشاركة المزارعين من خلال الجمعيات التعاونية . و بعد ذلك يتم عرض تلك الأرقام علـى الجهـات العليا للموافقة عليها . وهكذا فإن المزارعين يشاركون حالياً في عملية صنع القرار ولكن عملياً فغن أهـداف الخطة توضع على المستوى الأعلى ولايمكن لأي قطعة من الأرض الحصول على القرض إلا إذا دخلت في الخطة .

الفترة 1980-1984 إلى 1275000 في عام 1999 . و تروى تلك الأراضي بشكل رئيسي من المياه الجوفية حيث تروى مساحة 710000 هكتار تقريباً من الآبار و 187000 هكتـار من الضخ المباشر من الأنهار و الينابيع و 378000 هكتار من مشاريع الري الحكومية .

ولكن هذه الزيادة في المساحات المروية بدورها وضعت ضغطاً كبيراً على المـوارد المائيـة النادرة نسبياً مما تسبب في انخفاض المناسيب المائية و الطبقات المائية الجوفية و التملح فـي الأراضي المروية و انعكاسات سلبية أخرى[22] . في الواقع فإن المزيد من التوسع في قاعـدة الإنتاج الزراعي بناءً على التوسع في المساحات المروية باسـتخدام تقانـات الـري الحاليـة (التطويف بالجاذبية) غير ممكن من الناحية الفنية ، كما أنه غير مسـتدام إلا إذا تـم تحـديث مشاريع الري و التحول إلى تقانات الري الحديث (الرذاذ أو التنقيط) و التسعير الأكثر عقلانية لخدمات الري و بالتالي فإنه من الضروري عدم تسبب الزراعة في المزيد مـن المشـكلات البيئية .

أعلنت الدولة مؤخراً عن خطة تحديث نظام الري في القطر خلال السنوات الأربع القادمة و تم تقدير مبلغ مليار ليرة سورية سنوياً (حوالي 20 مليون دولار أمريكي) على شـكل قـروض للمزارعين لهذا الهدف . و يصل وسطي تكاليف التحول إلى تقانات الري الحديث إلى 2000 دولار أمريكي للهكتار . و لا تزال إجراءات التنفيذ قيد الإعداد و هي ستتكون بشكل رئيسـي من التعاقد بين المزارعين و الموردين للحصول على شبكات الري بالرذاذ و التنقيط الحديثـة وتركيبها حيث سيقوم المصرف الزراعي بدفع قيمة الشبكات للموردين بعد التأكد من تركيـب الشبكة على أن يقوم المزارع بتسديد قيمة الشبكة بالإضافة إلى الفائدة على مدى عدة سنوات .

---

[22] - حسب إحصاءات عام 1998 فقد تم تقدير الكميات السنوية المتاحة من المياه بحوالي 456 متر مكعـب للفرد ولكن الكميات المسحوبة من المياه العذبة سنوياً تصل إلى 1069 متر مكعب للفـرد أي أنهـا تتجـاوز الكميات المتاحة بأكثر من الضعفين (2.2) (أنظر **الدراسة القطرية حول واقع الغذاء و الزراعة في سورية** – الفاو – دمشق – 1999 – البيانات الرئيسية الصفحة 5 – مشروع التعزيز المؤسسي و السياسات الزراعيـة GCP/SYR/006/ITA) . يمكن الحصول على التحليل الدقيق للمشكلات المتعلقة بالمياه و الري فـي التقريـر الذي يحمل عنوان **النتائج الفنية و الاقتصادية لمشروع تطوير إدارة المياه الزراعيـة (SYR/90/009) فـي الجمهورية العربية السورية** – دمشق 1996 – أنظر أيضاً تقرير غاريث إدواردز جونز حول **الانعكاسـات البيئية لممارسات الإنتاج الزراعي في سورية** الذي تم إعداده ضمن إطار مشـروع التعزيـز المؤسسـي والسياسات الزراعية GCP/SYR/006/ITA – دمشق – 2001) .

بالرغم من تحديد آلية العمل و توفر القروض منذ شهر آب/2000 فإن عدد المقترضين لايزال محدوداً . و يتوقع أن يزداد الطلب في عام 2001 مع تقدم الموسم .

تم عقد اجتماع مع شركة متخصصة بتصنيع و تركيب تجهيزات الري بالتنقيط و أشارت المعلومات التي تم الحصول عليها في ذلك الاجتماع إلى وجود بعض المشكلات في نظام التسليف الحالي وأشارت تلك المعلومات إلى أن المبلغ المحدد حالياً غير كافٍ لتنفيذ العمل : حيث تصل تكاليف النظام الحديث (و التي تتباين حسب نوع نظام الري المختار و النوع المحصول) بين 1000-4000 دولار للهكتار وهكذا فإن مبلغ العشرين مليون دولار المخصص سنوياً يمكن أن يمول 5000-20000 هكتار فقط أي من 20000-80000 هكتار في فترة السنوات الأربع بينما وصل إجمالي المساحة المروية إلى 1.2 مليون هكتار يقع القسم الأكبر منها ضمن مشاريع الري الحكومية . و تصل تكاليف التجهيزات الجديدة إلى 2000 دولار للهكتار حسب تقديرات الحكومة بغض النظر عن الاستثمارات داخل المزرعة و خارجها (بما فيها تسوية الأرض والبنية التحتية خارج المزرعة و التدريب و المساعدة الفنية وغيرها) . إن الطاقة التركيبية للشركات العاملة في مجال تجهيزات الري في سورية غير كافية حتى لتغطية مبلغ المليار الواحد المخصص حالياً و هي أقل بكثير من تغطية كامل الطلب على النظم الحديثة إذا ما تم التحديث بالسرعة القصوى . لذا **فإن تلك العملية ستؤدي إلى وجود انعكاسات كبيرة على __مستوردات الري الحديث__** .

و قد لا تحتاج بعض النظم إلى التحديث و قد يكون الهدف أقل من إجمالي المساحة المروية الواجب تحويلها . **ولتحديث __نسبة 50% فقط__ من إجمالي المساحة المروية على مدى __عشر سنوات__ أي حوالي 60000 هكتار سنوياً و تصل التكلفة السنوية للتجهيزات المزرعية إلى حوالي 120 مليون دولار أمريكي أي ما يعادل 6 مليار ليرة سورية سنوياً __أي ستة أضعاف المبلغ المحدد لعام 2001__**[23] . و سوف يكون هناك حاجة لنسبة **20-30% على الأقل** من

[23] - تصل تكاليف تحديث جميع المساحات المروية من حيث الاستثمارات المزرعية إلى 2.4 مليار دولار أمريكي بغض النظر عن الاستثمارات ضمن المزرعة خارج تجهيزات الري و بغض النظر عن الاستثمارات المزرعية خارج المزرعة . و يصل هذا المبلغ إلى حوالي خمسة أضعاف القروض القائمة في المصرف الزراعي التعاوني و هي كانت تعادل أيضاً ثمانية أضعاف المبلغ السنوي للقروض المقدمة و 85 ضعف المبلغ الذي يقوم المصرف بإقراضه سنوياً على شكل قروض متوسطة و طويلة الأجل . و اعتباراً من عام 1999 وصل حجم موارد المصرف إلى 25180 ليرة سورية و خلال عام 1989 تمت زيادة القروض من 123.4 مليون ليرة سورية للقروض طويلة الأجل إلى 1278.1 مليون ليرة سورية للقروض متوسطة الأجل

أجل الاستثمارات المادية و لدعم التغيير الكبير الذي سيقوم به المزارعون للتحول إلى تقانات الري الحديثة وصولاً إلى تطوير الإنتاج و التسويق .

تسعى الدولة إلى جعل التحول إلى تقانات الري الحديث أمراً **إلزامياً** في المستقبل القريـب و يمكن لهذا المنهج أن يحقق تركيب التجهيزات الجديدة و لكنه **قد لا يتمكن من تحقيق تغيير في عقلية المزارعين بما في ذلك التغييرات في طرق الإنتاج القائمة التي قد يؤدي إلى اقتصـاد حقيقي في استخدام المياه** . و من أجل أن يصبح تحديث نظام الري فعالاً و مستداماً يجب أن ينشأ من **رغبة المزارع في التحديث** فعلى سبيل المثال لا يخضع المزارعون الذين يفرطـون في استخدام المياه لأي نوع من العقوبة . كما يقاوم المزارعون بشدة تطبيق دفع المبالغ المائية مقابل كميات المياه التي يستخدمونها[24] . وقد لا يتشجع المزارعون على ترشيد استخدام المياه و قد لا يرغبون في الحصول على القروض و الاستثمار في مجال الـري إلا إذا **تـم إلغـاء بعض الأمور التي لا تشجع على مثل ذلك السلوك** . يقوم المزارعون حالياً بدفع تكاليف الري على شكل رسم ثابت دون قياس كميات المياه المستخدمة و قد كان **رسم المياه الثابت** للهكتار يساوي 360 ليرة سورية للهكتار و تمت زيادته مؤخراً إلى 1000 ل.س سنوياً أي ما يعـادل 20 دولار أمريكي . و لكن ليس هناك قياس لكميات المياه المستخدمة لذا **فإن زيـادة رسـم المياه قد تشجع المزارعين على استهلاك المزيد من الكميات** . لذا فيجب استخدام نظام تسديد آخر .

و8807.4 مليون ليرة سورية للقروض قصيرة الأجل النقدية والعينية **(المجموعة الإحصائية لعـام 2000 – ص 483 و 486)** . و بالنسبة للمقارنة المذكورة أعلاه حول احتياجات استثمارات تحديث الري مقابل تـوفر القروض لدى المصرف الزراعي التعاوني فقد تم تحويل هذه المبالغ إلى الدولار الأمريكي باسـتخدام سـعر الصرف 50 ل.س/دولار .

[24] - يشير البعض إلى أن المياه يجب أن تكون مجانية نظراً لأنها هبة طبيعية و يقول القـرآن بـأن هبـات الطبيعة يجب تكون مجانية . لذا فليس هناك رغبة في تطبيق مبدأ "بيع المياه" . و مع ذلك فإن شبكات الري و الأقنية و المضخات و الآبار و السدود ليست هبة من الطبيعة و الرسوم التي تفرض عليها لا تشـكل قيمـة المياه و إنما قيمة تشغيل و صيانة تلك الشبكات و تكاليف استخراج المياه و إيصالها إلى المزارع (اسـتهلاك البنية التحتية غير وارد ضمن الرسم) . و تزداد تكاليف الصيانة و التشغيل مع زيادة استخدام المياه و المـاء بحد ذاته يمنح مجاناً و لكن استخدام شبكة الري يترتب عليه تكاليف يجب تسديدها . و من ناحية القول بـأن المياه هي هبة من الطبيعة فيجب عدم السماح بهدر تلك الهبة أو استخدامها بطرق غير مفيدة و يجب معاقبـة من يهدرونها و لا يراعون حق المشاركة في هذه الهبة مع الآخرين .

و تقوم الدولة حالياً بالإعداد لتركيب العدادات على شبكات الري الحكومية و تطبيق نظام جديد لفرض الرسوم مقابل خدمات الري وذلك لخلق الحافز اللازم للاقتصاد في استهلاك الميـاه . ويمكن تطبيق مبدأ **الغرامات أو الرسوم الإضافية على الكميات الزائدة** و بموجب هذا النظـام يستمر المزارعون بدفع **الرسم الثابت** و لكن هذا الرسم يغطي كمية محددة من المياه (مقاسـة بالعدادات) و أية كمية تتجاوز ذلك تخضع لرسوم إضافية تصاعدية تتزايد مع تزايد كميـات المياه المستهلكة . و تعتبر هذه الطريقة وسيلة لتحقيق مشاركة أكثر انتظاماً و عدالـةً للميـاه المتاحة .

و هكذا تعتبر الاستثمارات داخل و خارج المزرعة في مجال تحديث و تحسين نظام الري من العوامل المحددة الهامة لنمو الإنتاج الزراعي في سورية في العقد الأول من القـرن الحـادي والعشرين و ما بعد . و يثير هذا الأمر بدوره الكثير من التحديات المتعلقة بالإطار المؤسسي وتنظيم وتشجيع الاستثمارات و إدارة نظم الري المحدثة و التغيـرات الناتجـة فـي الإنتـاج والتسويق . و قد تم تخصيص الجزء الأخير من هذا التقرير لمناقشة انعكاسات نظام الاستثمار الخاص الناتج عن الاستثمارات المطلوبة لتحقيق التنمية المسـتدامة فـي الإنتـاج الزراعـي الفردي.

2-3 تصنيع و تسويق المنتجات الزراعية

كانت شركات القطاع العام تسيطر لفترة كبيرة على قطاع التصنيع الزراعي التي كانت تحتكر أو تسيطر على جميع القطاعات تقريباً حتى عـام 1991 عنـدما صـدر القـانون الخـاص بالاستثمار في القطاع الخاص و المسمى بالقانون رقم 10[25] .

2-3-1 قطاع التصنيع الزراعي العام

يملك **القطاع العام** ويشغل عدداً كبيراً من الشركات التي تعمل تحـت إشـراف العديـد مـن الوزارات (الزراعة و الصناعة و التموين و الاقتصاد و التجارة الخارجيـة) و تعمـل تلـك الشركات بشكل رئيسي في نشاطات متعلقة بالقطاع الزراعي . و هـذا يتضـمن الشـركات الخاصة التي كانت موجودة قبل التأميم في الستينات أو السبعينات و كذلك الشركات الأخـرى الجديدة التي تم إنشاؤها مباشرةً من قبل الدولة . و يضم هذا **القطاع التابع للدولـة و العامـل في مجال التصنيع الزراعي** عدة أنواع من الشركات . و تتضمن المجموعة الأولى الشـركات التي تزود المزارع **بالمستلزمات المادية و خدمات المساعدة** . و يقدم البعض منهـا بعـض الخدمات فقد (مثل المؤسسة العامة للمكننة الزراعية التي تقدم خدمات المكننـة للمـزارع) . وبالإضافة إلى ذلك تقوم الدولة بتشغيل بعض الشركات التي تعمل في مجال تصنيع المنتجات المزرعية و إنتاج البضائع الوسيطة لاستخدامها في المزرعة مثل المؤسسات العامة للأعلاف و إكثار الحبوب . و أخيراً تضم هذه المجموعة أيضاً مؤسسات مثل الشركة العامـة للتجـارة الخارجية و المواد الكيماوية و الغذائية (المعروفة باسـم جيـزا) و التـي تقـوم باسـتيراد المستلزمات الزراعية مثل الأسمدة و المبيدات (و لا تتعامل جيزا مع المزارعين بشكل مباشر وإنما تتحمل مسؤولية استيراد المستلزمات المطلوبة و تقـديمها إلـى المصـرف الزراعـي التعاوني الذي يقوم بدوره بتقديمها على شكل قروض عينية للمزارعين) .

كما تملك الدولة عدداً من الشركات العاملة في فروع محددة مـن **الإنتـاج الزراعـي** مثـل المؤسسة العامة لمزارع الدولة و المؤسسة العامة للـدواجن و المؤسسـة العامـة للأسـماك والمؤسسة العامة للمباقر . و يكمن الجزء الأهم من عمل الدولة في قطاع التصنيع الزراعـي في مرحلة **التصنيع** الغذائي . حيث تملك الدولة شركات لتصنيع و تسويق المنتجات الغذائيـة والتي تقوم بالتنسيق فيما بينها الشركة العامة للصناعات الغذائية التي تشرف على 22 شـركة

---

[25] - نجت بعض شركات القطاع الخاص التي تم إنشاؤها بموجب تشريع سابق من عملية التأميم واسـتمرت في العمل حتى الآن كما تم إنشاء شركات مشتركة بموجب تشريعات تم إصدارها في عامي 1981 و 1986 .

يتبع لها 27 معمل تنتج مختلف أنواع المنتجات مثل الـدقيق و منتجـات الحليـب والفواكـه المحفوظة والخبز و البسكويت و الكثير من المواد الأخرى .

كما تشرف الدولة على **القروض الزراعية** من خلال المصرف الزراعي الزراعي التعاوني الذي يحتكر القروض الزراعية . و يتم عادةً تقديم تلك القروض من خلال اتحادات الفلاحين و الجمعيـات التعاونية . أما قروض القطاعين الصناعي و التجاري العاملين في شركات الأغذية الزراعيـة فهي تحتكر أيضاً (حتى الآن) من قبل المصرف الصناعي السوري و المصـرف التجـاري السوري . أما القانون الذي تم إصداره مؤخراً بشأن السماح بإنشاء المصارف الخاصـة فلـم يدخل حيز التنفيذ بشكل فعلي بعد . و أخيراً تعمل الدولة أيضاً (بشكل هامشـي) فـي مجـال **التسويق المفرق للمنتجات الغذائية** وذلك من خلال المؤسسة العامة لتجارة التجزئة حيث يتبع لها محال لتجارة المفرق في كل المدن السورية و التي تسوق جزءاً يمكن تقديره بحـوالي 5-10% من المنتجات الغذائية . و هي تعتبر من المنافذ التسـويقية الهامـة التابعـة لشـركات التصنيع الغذائي . و يتم إنتاج قسم هام من الخبز في المخابز التابعة للقطاع العام التي تشرف أيضاً على منافذ للبيع بالمفرق . و بالإضافة إلى ذلك هناك الشركة العامة للخضار و الفواكـه التي تقوم بشراء المنتجات المحلية و التي تحتكر استيراد الخضار و الفواكه . أمـا عمليـات التسويق المفرق التي تتم من قبل الدولة فهي ذات قدرة محدودة و تحتل جزءاً صـغيراً مـن السوق فقط و هناك رأي منتشر بشكل واسع يشير إلى أن نوعية المنتجات و الخدمات أدنـى من تلك التي توجد في مجال تجارة المفرق الخاصة[26] في الكثير من الحالات .

إنه من غير الممكن تقدير حصة السوق التابعة لشركات القطاع العام الزراعية و ذلك باستثناء الحالات الخاصة حيث يكون هناك احتكار لتلك الشركات و ذلك نظراً لعدم معرفـة إجمـالي الإنتاج في الكثير من القطاعات . ومع ذلك فقد تم تقدير حصص بعض المنتجات السوق (من حيث الطاقة التركيبية) فعلى سبيل المثال كانت حصة رب البندورة و اللبنة والـذين يتميـزان بنشاط واسع لمعامل القطاع العام تساوي 53% و 65% على التوالي في عام 1997 (دانييـل راما – ص 25) . و يتعامل القطاع العام بشكل رئيسي مع السوق المحلية وهناك ثلاثـة مـن شركات القطاع العام التي تصدر أكثر من 10% من إنتاجها و ذلك من خلال جيـزا أو مـن

[26] - أنظر تقرير الخبير دانييل راما – انعكاسات التطورات الأخيرة في فعاليات التسـويق و التصـنيع فـي القطاعين العام و الخاص على قطاع الزراعة السوري – مشروع الفاو – التعزيـز المؤسسـي و السياسـات الزراعية GCP/SYR/006/ITA – كانون الأول 2000 – ص 36 .

خلال عقود مباشرة تدفع نقداً أو عن طريق كتب اعتماد . تتميز شركات القطاع العام **بالمركزية الشديدة في صنع القرار** حيث يتم اتخاذ القرارات بشكل رئيسي من قبل الجهات المشرفة مثل المؤسسة العامة للصناعات الغذائية أو الوزارات المشرفة (الزراعة و التموين و الاقتصاد و الصناعة). وهو أمر لا ينطبق فقط على الأمور الاستراتيجية مثل الاستثمارات و إنما على القرارات قصيرة المدى مثل الحسومات أو الترويج .

2-3-2 قطاع التصنيع الزراعي الخاص

تتشكل شركات القطاع الخاص العاملة في مجال التصنيع الزراعي بشكل رئيسي من الشركات التي تم إحداثها بموجب قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 كما أن هناك شركات تم إنشاؤها قبل هذا التاريخ . و حتى عام 2000 تم ترخيص 1600 مشروع استثماري من قبل المجلس الأعلى للاستثمار و هي تعمل في جميع مجالات الاستثمار التي يغطيها قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 . و من بين تلك المشاريع هناك 260 مشروعاً (وعدداً مشابهاً من الشركات) العاملة في قطاع الزراعة و التصنيع الزراعي . و هي تغطي العديد من الفعاليات التصنيعية مثل عصير الفواكه و المعكرونة و زيت الزيتون و الزيوت النباتية الأخرى واللحوم وغيرها. و بالرغم من أن القانون يطبق أيضاً على مشاريع الإنتاج الزراعي إلا أن عدد المشاريع الزراعية المرخص بموجبه لا يزال محدوداً وهو يتكون بشكل رئيسي من مزارع الأبقار كما أن هناك بعض المبادرات الجديدة لإنشاء مزارع أسماك و مزارع زيتون و تربية أغنام . وفي الكثير من الحالات يشكل الإنتاج الزراعي جزءاً من الأعمال و لكنه يتضمن أيضاً بعضاً من الفعاليات التصنيعية . و تتضمن الفصول اللاحقة من هذا التقرير تحليلاً تفصيلياً لقطاع التصنيع الزراعي الخاص والمشكلات التي يواجهها وبدائل السياسات الرئيسية لتشجيع تطوير تلك الشركات . و قد تم تحليل قطاع التصنيع و التسويق الزراعي في دراسة (دانييل رام ا – ص 46-50) و قد أدت تلك الدراسة إلى النتائج التالية :

1- إعادة هيكل التنظيم الأفقي و الرأسي للمزارع و إعادة توجيه التعاونيات الزراعية والغرف الزراعية بحيث تصبح شركات تسويق فعالة .
2- تطوير و إعادة هيكلة الخدمات و بشكل رئيسي الخدمات الخاصة بنظم معلومات السوق وخاصةً الأسواق الخارجية و الخدمات الخاصة بنقل التقانات للمزارعين (البحوث والإرشاد و التدريب) .
3- تحرير نظام التسعير .
4- تسهيل الوصول إلى الأسواق الخارجية .

5- تخفيض القيود المفروضة على التجارة الخارجية .
6- زيادة الجهود الخاصة بتشجيع الاستثمار الخاص في مجال الأعمال الزراعية .
7- تحسين بيئة العمل بزيادة الشفافية و تعزيز المؤسسات العاملة في مجـال التسـويق مثـل حماية حقوق الملكية الفكرية و الإجراءات الواضحة لحل الخلافات و غيرها .
8- تطوير القطاع المالي بما فيه القطاع المصرفي و أسواق الأسهم و السندات .

القطاع الخاص و العمل في التصنيع الزراعي و السلاسل السلعية : من بـين أهـداف هـذه الدراسة حسب شروط الصلاحية دراسة الأهمية النسبية و مشاركة القطاعين العام و الخـاص في بعض السلاسل السلعية المعينة في قطاع الإنتاج و التصنيع الزراعي . و يتمثل هذا الهدف في الواقع في *"التعرف على وزن شركات القطاعين العام و الخاص في السلاسل السلعية وفي الهيكل الرأسي لنظام العمل الشامل و تقييم انعكاسات وجود القطاع العام على درجة المنافسـة في القطاع وعلى إمكانيات دخول القطاع الخاص مجال العمل و الإشارة إلى الفعاليات التـي تتميز بفرص أكبر لدخول القطاع الخاص" .*

و يتعرض هذا التقرير للكثير من هذه النواحي بشكل عام و يورد بعض الأمثل . و مع ذلـك ولسوء الحظ فقد أدت محدودية البيانات إلى عدم التمكن من تحقيق الأهداف كما هي واردة في شروط الصلاحية . إن إعادة بناء هيكل كل سلسلة من السلاسل السـلعية بمـا فيهـا حجـوم المستلزمات و المخرجات في كل حلقة من حلقات السلسلة السلعية يتطلب مصادر معلومـات كثيرة تتجاوز بكثير ماهو متوفر حالياً .

و يمكن الحصول على بعض المعلومات عن بعض السلع في الدراسات القطاعيـة التـي تـم تنفيذها ضمن إطار مشروع التعزيز المؤسسي و السياسات الزراعيـة GCP/SYR/006/ITA والذي يتم تنفيذ هذه الدراسة في إطاره أيضاً مثل دراسة المحاصيل الاسـتراتيجية و قطـاع الحمضيات و الزيتون و زيت الزيتون . كما كان هناك دراسة خاصة عن التصنيع و التسويق الزراعي (قام بتنفيذها خبير الفاو دانييل راما) التي خصصت جزءاً كبيراً من الوقت لدراسـة السلاسل السلعية بشكل يفوق ما هو مخصص في هذه الدراسة وتوصلت إلى نتائج قليلة جـداً تم استخدامها جميعاً في هذه الدراسة . كما ستقدم هذه الدراسة المزيد من المعلومات بالإضافة إلى البيانات التي قدمها راما حول الأهمية النسبية لبعض **المنتجات** بالنسبة للقطـاعين العـام والخاص إلا أنها سوف لن تركز على تطبيق تلك النتائج على **السلاسـل السـلعية** أو علـى **الإطار الرأسي** لتلك السلع . و في الواقع فإن التحليل هام جداً لصانعي القرار و يجب أن يـتم

تنفيذ مشروع بحثي خاص لهذا الغرض إلا أن هذا الأمر يقع خارج نطاق هذه الدراسة . أمـا المعلومات المتوفرة حول الأهمية النسبية للإنتاج في القطاعين العام و الخـاص فـي مجـال التصنيع الزراعي لبعض المنتجات فسوف تعرض لاحقاً في إطار تحليل الانعكاسـات علـى نظام تشجيع الاستثمار في القطاع الخاص .

3- تصميم و نطاق الدراسة الحالية

3-1 نطاق الدراسة

سوف تتعرض هذه الدراسة بشكل رئيسي لاستثمارات القطاع الخاص المرخصـة بموجـب قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 . و كما ذكرنا سابقاً فإن هناك شركات أخـرى تابعـة للقطاع الخاص غير مشملة بذلك الإطار القانوني وهي تتضمن الشركات التي تم إنشاؤها قبل عام 1991 بموجب تشريعات أخرى مثل المرسـوم التشـريعي رقـم 348 لعـام 1969 و المرسوم رقم 10 لعام 1986 الخاص بالاستثمار الخاص . و تتضـمن الاسـتثمارات غيـر المشملة بالقانون رقم 10 لعام 1991 الفئات التالية :

- المشاريع التي لا يصل رأس مالها الاستثماري إلى الحد الأدنى المحدد في القانون رقم 10 (10 مليون ليرة سورية أي ما يعادل 000 200 دولار أمريكي) . و هذا حال الكثير من مشاريع الإنتاج الزراعي .
- المشاريع التي قد تؤهل للموافقة بموجب ذلك القانون و لكن يختـار المسـتثمرون عـدم تشميلها أو سحب طلبات التشميل التي تقدموا بها أو تم رفض تشميلها . و قد تـم إلغـاء الكثير من تلك المشاريع و لكن البعض منها تم إنشاؤه بطرق أخرى . و يظهـر أن أحـد الأسباب الرئيسية التي تدفع المستثمرين للجوء إلـى إنشـاء شـركاتهم بموجـب قـانون الاستثمار رقم 10 إلى الحاجة للاستثمار في آليات جديدة حيث وجدت بعض الشركات أن فرص الاستثمار مرتبطة بشراء التجهيزات المستعملة . و قد بقي بعض هـذه المشـاريع على شكل مخططات و بعضها الآخر تم تنفيذه دون الاستفادة من قانون الاستثمار .

تم ترخيص حوالي 1600 مشروع بموجب القانون رقم 10 منذ صدوره في عام 1991 وحتى عام 2000 . و من بين تلك المشاريع هناك 300 مشروع تتعلق بالقطاع الزراعي (بما فـي ذلك مشاريع الإنتاج الزراعي و التصنيع الزراعي الغذائي و غير الغـذائي وكـذلك بعـض المشاريع الخاصة بإنتاج المستلزمات الزراعية) .

و تعمل الكثير من المشاريع الاستثمارية المرخصة في مجال **التصنيع** الزراعي و القليل منها في **الإنتاج الزراعي** . و تتضمن بعض المشاريع المرخصة بموجب قانون الاسـتثمار تقـديم **خـدمات** للإنتاج الزراعي (مثل التخزين المبرد) . أما الشركات المخصصـة **للتسـويق** دون العمل في التصنيع فهي لا ترخص بموجب قانون الاستثمار بشكل مباشر مع أن القانون يفسر عملياً على أنه يمنح المزايا دون استثناء . كما تقوم الكثير من مشاريع النقل بتقـديم خـدمات

النقل للمنتجات الزراعية ولكن حسب ما أشار إليه مكتب الاستثمار فإن ليس هناك أي مشروع من مشاريع النقل المرخصة بموجب قانون الاستثمار مخصص حصراً لنقل المنتجات الزراعية . و قد تقرر استثناء شركات النقل من هذه الدراسة مع أن توفير تسهيلات النقل أيضاً من المقومات الأساسية لتطوير قطاع الأعمال الزراعية و تقوم شركات النقل عادةً بتقديم خدمات متعلقة بالنقل مثل معلومات السوق و التخزين و غيرها .

3-2 المنهج المفاهيمي الشامل

بدأ تشجيع الاستثمار في القطاع الخاص في سورية في عام 1981 و تطور بشكل خاص في التسعينات بموجب قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وهو يعتمد بشكل رئيسي على **التشجيع المباشر** من خلال الإعفاءات الضريبية و بعض الحوافز الأخرى دون الابتعاد كثيراً عن الإطار العام للنظام الاقتصادي . و قد عمل هذا المنهج إلى حد معين و لكن من الواضح الآن أنه يجب أن يتم تعديل المزيد من الأمور في النظام الاقتصادي من أجل زيادة مساهمة الاستثمار في القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية .

لذا فقد عالجت هذه القضية مستويين من مستويات السياسات لتشجيع الاستثمار في القطاع الخاص هما : **التشجيع المباشر** من ناحية و **التعديل الاقتصادي المنظم** من ناحية أخرى . ويؤثر هذا الفصل على الوضع المنهجي العام للدراسة .

و قد تم الحصول على المعلومات الخاصة بسياسات تشجيع الاستثمار بشكل مباشر من الجهات المعنية وكذلك تم الحصول على المعلومات الأولية من عينة من المشاريع الاستثمارية الخاصة . أما المعلومات الخاصة بالتعديلات المنظمة الممكن تنفيذها بهدف تحسين بيئة الاستثمار الخاص فستنتج عن تحليل سيناريو الاقتصاد الشامل القائمة و من النتائج التجريبية حول المشكلات التي واجهتها الشركات القائمة .

3-3 مصادر المعلومات

إن المعلومات التجريبية حول القطاع الخاص في سورية نادرة الوجود . لذا فبالإضافة إلى البيانات التي قدمها مكتب الاستثمار حول الشركات المرخصة فقد كان من بين الأدوات الرئيسية التي تم استخدامها تنفيذ الاستبيان في قطاع التصنيع الزراعي الخاص حيث ركز ذلك الاستبيان بشكل رئيسي على الشركات المرخصة بموجب قانون الاستثمار رقم 10 و بعض الشركات الأخرى . أما تنفيذ استبيان إحصائي يعطي صورة كاملة عن الوضع فهو خارج نطاق هذه الدراسة و مع ذلك فيعتبر الحصول على المعلومات الأولية من الشركات نفسها ضرورياً لأية دراسة من هذا النوع . و بالتالي فقد تقرر تنفيذ **استبيان نوعي** يغطي عدداً محدوداً من الشركات ولكن ليس بهدف الحصول على النتائج الكاملة من الناحية الإحصائية وإنما للحصول على دلائل نوعية على شكل دراسات حالة .

بالإضافة إلى ذلك فقد تم تجميع البيانات الثانوية حول عدد من الأمور من بينها مايلي :

- المعلومات الخاصة بالقوانين المؤسسية و تطبيق و نتائج السياسات الاقتصادية الشاملة المؤثرة على مناخ الاستثمار الخاص .
- الإطار التنظيم الحالي في القطاع الخاص بما في ذلك القانون رقم 10 لعام 1991 و رقم 7 لعام 1999 و علاقته بالقوانين الإجرائية مثل المرسوم رقم 7 لعام 1991 و الممارسات الفعلية و الإجراءات المتبعة في هذه الأمور .
- القواعد المتعلقة بالعوامل الرئيسية المؤثرة على تأسيس و إدارة شركات القطاع الخاص في قطاع الأعمال الزراعية مثل الحصول على القطع الأجنبي و إجراءات التسعير وشراء المستلزمات و المواصفات و النوعية و غيرها .
- الدراسات لتجريبية لبعض القطاعات و خاصةً ما تم تنفيذه من قبل الفاو ضمن إطار مشروع التعزيز المؤسسي و السياسات الزراعية .
- البيانات الإحصائية حول تطور شركات القطاع الخاص المرخصة بموجب قانون الاستثمار رقم 10 منذ عام 1991 لتقييم كفاءة نظام الترخيص و أداء الشركات .

3-4 مراحل الدراسة

تم تصميم الدراسة و تنفيذها في الفترة الواقعة بين شهري كانون الثاني و أيار 2001 . و قد تم تنفيذها من خلال بعثتين قام بهما الخبير الدولي حيث تم تنفيذ البعثة الأولى في الفترة

(1/13-2/3) و من ثم فاصل زمني لجمع البيانات من قبل الخبراء الـوطنيين و المتـدربين والبعثة الثانية في الفترة (3/25-5/5) . و قد تضمنت الدراسة المراحل التالية :

المرحلة الأولى (تصميم الدراسة)

تم خلال البعثة الأولى وضع الخطوط العامة للمقابلات مع المدراء التنفيذيين لشركات القطـاع الخاص العاملة في مختلف مراحل و قطاعات التصنيع الزراعي . حيث تم الاتفاق علـى أن تنفذ المقابلات من قبل الخبير الدولي و الخبراء الوطنيين و كذلك فريق العمل المكـون مـن المتدربين العاملين في تلك الدراسة . و تم تبني شكل مقابلة نصف منظم ، لـذا فلـم تعتمـد الدراسة على استبيان رسمي و إنما على مجموعة من الخطـوط العامـة و قائمـة اختبـار للمشكلات و المواضيع التي ستتم دراستها (الواردة في المرفق 1) . وقد كان من المتوقـع أن يخلق مثل ذلك المنهج مناخاً أفضل للحصول على المعلومات حول المشكلات التي تواجههـا الشركات و التي لم يكن من السهل الحصول عليها عن طريق الاستبيان الرسمي .

لم يتم اختيار الشركات التي تم إجراء المقابلات معها بشكل عشوائي و إنما تم وضع مجموعة من المقاييس تمثلت في ما يلي :

القطاع : يجب أن تشمل الشركات المختارة أكبر قدر ممكن من القطاعات العاملة في مجـال التصنيع الزراعي مثل :

- تصنيع الحبوب
- تصنيع الخضار و الفواكه
- منتجات الألبان (بما فيه إنتاج الحليب و تصنيعه)
- تصنيع اللحم
- الزيوت النباتية
- المشروبات (الكحولية و غير الكحولية)
- تصنيع القطن
- الأسمدة و المستلزمات الزراعية
- أخرى (مثل الأسماك و التخزين المبرد و الأعلاف الحيوانية و غيرها)

الموقع الجغرافي : يجب أن تغطي الدراسة الشركات الواقعة في مختلف أنحاء القطر على أن تغطي بشكل رئيسي المدن الرئيسية مثل دمشق و حلب وحمص و اللاذقية .

ملكية رأس المال : يجب أن تغطي الدراسة الشركات ذات رأس المال السوري و غير السوري و تلك التي يشارك القطاع العام في ملكيتها أيضاً .

الحجم : يجب أن تشمل الدراسة الشركات الصغيرة نسبياً و الكبيرة نسبياً أيضاً .

بالطبع لم نتمكن من تحقيق جميع المقاييس بشكل كامل كما أنه لا يمكن تحقيق تلك المتطلبات في عينة صغيرة كتلك التي تغطيها هذه الدراسة . و قد كان الهدف هو الحصول على أكبر قدر ممكن من الشركات التي تحقق تلك المقاييس و حتى لو لم نتمكن من تغطية جميع احتمالات الترابط فيما بينها .

المرحلة الثانية (جمع البيانات)

تم إشراك فريق مكون من المتدربين و الخبراء الوطنيين في تنفيذ المقابلات مع الشركات في مختلف قطاعات التصنيع الزراعي . و قد خصص المتدربون لهذا العمل أحد أيام حضورهم إلى المركز البالغة ثلاثة أيام في الأسبوع حيث أنهم كانوا يعملون في الأيام الثلاثة المتبقية في الوزارة . كانت المقابلات طويلة إلى حد ما حيث لم يتمكن كل فريق من الفرق من مقابلة أكثر من شركة واحدة في اليوم بل أن تنفيذ المقابلة كان يتطلب العديد من الزيارات . وقد كان عدد المقابلات الأصلي 40 مقابلة ولكن نظراً لعامل الوقت فقد تم تخفيضها إلى النصف حيث تمت زيارة 24 شركة في النهاية فقط .

غطت المقابلات شركات في مختلف أنحاء القطر من السويداء في الجنوب إلى الرقة واللاذقية وحلب في الشمال بالإضافة إلى دمشق و محافظات أخرى مثل حمص و حماه . و قد قام المتدربون بتنفيذ المقابلات على شكل مجموعات صغيرة مكونة من متدربين . و قام كل فريق بمقابلة شركتين حيث وصل الإجمالي إلى 12 شركة .و بالإضافة إلى ذلك فقد قام الخبير الدولي و الوطني بتنفيذ 12 مقابلة ليصل الإجمالي إلى 24 شركة . و بشكل عام فقد كان أحد المتدربين يدير المناقشة بينما الآخر كان يقوم بتدوين الملاحظات مع أن تقسيم العمل بهذا الشكل لم يكن مخططاً . و قد تم إعداد تقرير من قبل المتدربين (باللغة العربية بشكل رئيسي) حول كل مقابلة . و قام الخبراء الوطنيين بإجراء تقييم أولي لنوعية التقارير و طلبوا بعض التوضيحات حسب الحاجة . و تمت ترجمة التقارير النهائية إلى اللغة الإنكليزية و في بعض

الأحيان بشكل ملخص نظراً لمعوقات الوقت و الموارد البشـرية . و تـم الحصـول علـى ملاحظات مكتب الاستثمار حول بعض الشركات والمشكلات التي أشارت لها تلك الشركات .

المرحلة الثالثة تحليل البيانات

تم تنفيذ هذه المرحلة في بعثة الخبير الدولي الثانية إلى سورية حيـث تضـمنت تنفيـذ سـتة مقابلات أجراها الخبير الدولي بنفسه (بمرافقة أحد الخبيرين الوطنيين) في دمشـق و ريـف دمشق و حماه و حمص و الرقة . و هكذا وصل إجمالي عدد الشركات إلى 24 شركة .

تحليل المقابلات : في هذه الحالة لا يمكن إجراء تحليل إحصائي علـى البيانـات التـي تـم الحصول عليها و إنما كانت تلك المقابلات بمثابة مجموعة من دراسـات الحالـة التـي تـم استخدامها كمصدر للأفكار و كأداة للحصول على فكرة حول المشكلات التي تواجهها شركات القطاع الخاص بموجب القوانين و الإطار المؤسسي القائم حالياً في كل من مرحلتي الإنشـاء والتشغيل . وقد تم استخدام تقارير المقابلات كقاعدة لهذه الفعالية .

تحليل البيانات الثانوية : بالإضافة إلى تحليل المقابلات تم تحليل ثلاثة مجموعات من البيانات أيضاً :

- البيانات التي قدمها مكتب الاستثمار حول شركات التصنيع الزراعـي و التـي تقـدمت بطلبات الترخيص بموجب قانون الاستثمار رقم 10 . و هي تشمل الطلبـات التـي تـم تقديمها في الفترة 1991-2000 . و قد تم ترخيص القسم الأكبر من تلك الشركات و لكن تم رفض بعضها أو سحب طلباتها . و من بين الشركات التي تمت الموافقة عليها هنـاك بعض الشركات التي لم تبدأ العمل أبداً . و قد تم استخدام تلك المعلومـات للتحقـق مـن اتجاهات استثمار القطاع الخاص في مجال التصنيع الزراعي خلال التسعينات كمـا هـو مبين في شروط الصلاحية (المرفق 1) .
- الإطار القانوني للاستثمار الخاص (بما في ذلك القواعد الإجرائية و الممارسات القانونية) و التي تم جمعها من مكتب الاستثمار بالإضافة إلى المعلومات المتعلقة بهذا الشأن و التي قدمتها شركات القطاع الخاص التي تمت مقابلتها . و قد تم تجميع القسم الأكبر من تلـك البيانات خلال البعثة الأولى .
- المعلومات الخاصة بالسياسات الأخرى المتعلقة بالاستثمار الخاص مثل السياسات المتعلقة بالقطع الأجنبي و التجارة الخارجية و الضرائب و تحديد الأسعار و القروض و الرقابـة

الصحية و المواصفات و النوعية و غيرها . كما تضمنت تلك المعلومات أيضاً المعلومات الخاصة بالتغيرات في السياسات و التي تم اتخاذ قرارات بشأنها أو القرارات قيد الدراسة والتي سيتم تنفيذها قريباً .

5-3 محتوى الدراسة

تم توزيع هدف الدراسة العام إلى الأهداف الخاصة التالية :

- تقييم **اتجاهات** الاستثمار الخاص في قطاع الأعمال في الفترة 1991-2000 .
- تقييم **انعكاس** قانون الاستثمار الخاص على الاقتصاد السوري .
- تحليل **المشكلات** التي تواجهها شركات القطاع الخاص في قطاع العمل الزراعي .
- اقتراح **التعديلات الممكنة على النظام القانوني الخاص بتشجيع الاستثمار في القطاع الخاص** (القانون رقم 10 لعام 1991 و التشريعات المتعلقة به) .
- تحليل و اقتراح **التعديلات الممكنة على البيئة الاستثمارية المحددة بشكل عام** بما في ذلك النواحي الخاصة بالاقتصاد الشامل و النواحي المؤسسية .

و تتعرض الفصول اللاحقة في الجزء الثاني من الدراسة لتحليل هذه النواحي من أجل الحصول على بعض النتائج و التوصيات بهدف تحسين المناخ المؤسسي و الاقتصاد لاجتذاب الاستثمارات الخاصة باتجاه قطاع العمل الزراعي في سورية . و كنتاج إضافي سوف يتم إعداد مشاريع للتعاون الدولي بشكل موجز و ذلك لمساعدة سورية على تحسين بيئة تشجيع استثمار القطاع الخاص في مجال العمل الزراعي .

القسم (2) : التحليل و النتائج

4- النظام الحالي لتشجيع الاستثمار في القطاع الخاص

4-1 الاستثمار الخاص قبل عام 1991

تتبع سورية نظام التعددية الاقتصادية الذي تعمل من خلاله جميع القطاعات جنباً إلى جنب لتحقيق هدف التنمية الاقتصادية . و مع ذلك فعملياً فقد تميز نظام التخطيط المركزي الذي كان متبعاً في سورية خلال العقود الماضية بوجود عدد كبير من القيود على استثمارات القطاع الخاص حيث كانت الدولة تتحكم بكامل القطاعات الاقتصادية الرئيسية وكانت تفرض رقابة صارمة على جميع أشكال الفعاليات الاقتصادية في القطاع الخاص .

و قد كان البدء بالاستثمار (ولايزال) سهلاً نسبياً بالنسبة للسوريين وذلك لأنه ليس بحاجة للتسجيل أو للحصول على ترخيص مالي كما هو الحال في الكثير من الدول الأخرى . ولكن مثل هذه الإمكانيات لم تكن متاحة بالنسبة لغير السوريين حيث لم يتمكن أولئك المستثمرون من الحصول على الأرض كما كان الإطار القانوني للأجانب محدوداً جداً في مجال الأعمال . أما الآن فقد أصبح من الممكن (مع أنه معقد جداً) بالنسبة للشركة الأجنبية إنشاء فرع في سورية حيث لم يكن هذا الأمر ممكناً حتى الثمانينات . كما كان هناك معوقات كبيرة على استيراد المعدات و المستلزمات بل كان مثل ذلك النوع من الاستيراد ممنوعاً في الكثير من الأحيان . و قد كانت معدلات التكليف الضريبي على دخل الأعمال مرتفعة جداً (حيث كان الدخل السنوي الذي يتجاوز 20 000 دولار حتى وقت متأخر يخضع لضريبة دخل مباشرة تصل إلى 66% بما فيها 45% منها كضرائب إضافية و كذلك ضرائب أخرى على العقارات والموجودات الثابتة) .

و كانت العملة المحلية غير قابلة للتحويل وكان الحصول على القطع الأجنبي مستحيل عملياً : حيث كانت المصارف لا تقدم القطع الأجنبي مقابل الليرة السورية وكانت حيازة القطع الأجنبي أمر غير قانوني . و حتى التصدير كان يخضع لضريبة التصدير و أسعار الصرف المتعددة و الإجراءات الكثيرة . أما عمليات الاستيراد حتى و لو كانت المادة المستوردة غير واردة في قائمة منع الاستيراد فكانت بحاجة للحصول على موافقة لكل شحنة على حدة . وكان القسم الأكبر من النشاط الاقتصادي خارج حدود صلاحيات القطاع الخاص وكان مفتوحاً للدولة فقط . و لم تكن المصارف تقدم قروضاً لعملائها إلا في حالات خاصة جداً (كتلك الواردة في جداول الاحتياج الخاصة بالمزارعين) . أما سعر المواد والخدمات فقد كان يحدد من قبل نظام التخطيط المركزي وحتى في حالات عدم تحديد الأسعار من قبل الدولة فقد كان تحديد تلك الأسعار خاضعاً للمراقبة .

وكان القطاع الخاص في سورية يتألف بشكل رئيسي من **الفلاحين و التجـار** حيـث كانـت الزراعة و تجارة المفرق من الفعاليات التي لم يتم تأميمها . وكان نشاط التصنيع في القطـاع الخاص محدوداً جداً و خاضعاً للقيود المتعلقة بنظام التخطيط . كان القسم الأكبر من الإنتـاج الزراعي (الذي يشكل جميع المحاصيل الاستراتيجية التي كانت كثيرة في ذلك الوقـت) تبـاع حصراً للدولة بأسعار ثابتة . أما عمليات الشراء بالجملة التي كان التجار يقومـون بهـا مـن موردي القطاع العام فقد كانت تتم بناءً على أسعار ثابتة تحددها الدولة. وحتى القرار المتعلق بزراعة محصول ما و كمية ذلك المحصول كان يتم على المستوى المركـزي حيـث كـان المزارعون يخضعون للعقوبات في حال زراعة محاصيل غير واردة في الخطـة أو تغييـر المساحة المزروعة (وكان ذلك يطبق بشكل رئيسي على المحاصيل الاستراتيجية التي كانـت تمثل القسم الأكبر من المحاصيل الزراعية) .

وبدءاً من صدور المرسوم رقم 10 لعام 1981 و فيما بعد المرسـوم رقـم 10 لعـام 1986 والقانون رقم 10 لعام 1991 بدأت الحكومة السورية بمنح المستثمرين فرصة الـتخلص مـن هذا الوضع و ذلك بمنح **امتيازات خاصة للمستثمرين** . و قد كانت تلك الاسـتثمارات تأخـذ شكل **المشاريع المشتركة** حيث كان رأس المال الخاص يشترك مع رأس مال الدولة . **وقد تم تعديل القيود العامة إلى حد ما** و لكن سمح لمشاريع الاستثمار الخاصة بالاستفادة من بعـض الاستثناءات والامتيازات الخاصة . و قد تم منح تلك الاستثناءات و الامتيازات **لفترة زمنيـة محدودة** فقط تعود بعدها المشاريع للعمل في ظل الظروف **المؤسسية و المعوقـات العاديـة** السائدة في الاقتصاد السوري . و قد ركز مرسوم عام 1981 على شركات القطاع الخـاص والتي يشترك رأس مالها الخاص (والذي يتكون في الغالب من رأس مال أجنبـي) مـع رأس مال الدولة في بعض القطاعات مثل الفنادق الدولية و غيرها . أما مرسوم عـام 1986 فقـد شمل شركات القطاع المشترك الزراعي في تلك الامتيازات . ومع ذلك فإن الامتيازات التـي تم منحها بموجب هذه المراسيم لم تكن كافية للتشجيع على تنفيذ عدد كبير مـن الاسـتثمارات ولم تشمل شركات القطاع الخاص بالكامل . و في محاولة للتعويض عن هذا الأمـر قامـت الدولة بتنفيذ بعض التعديلات الصغيرة على مختلف نواحي البيئة الاقتصـادية وذلـك خـلال الفترة 1981-1990 .

وعملياً فإن عملية الاستثمار في القطاع الخاص بدأت مع صدور قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وسوف تركز هذه الدراسة على الإطار القانوني الذي نجم عن قانون الاستثمار وسوف

لن تركز على المرسومين الصادرين في عامي 1981 و 1986 نظـراً لمحدوديـة الوقـت والموارد المخصصة لها .

أخذت التعديلات الصغيرة في القوانين الاقتصادية العامة التي بدأت في الثمانينات قوة وسرعة جديدة في التسعينات حيث تم اتخاذ عدد من الخطوات بهدف تحقيق **المناخ الاقتصادي الحـر** بشكل تدريجي . و قد استمرت هذه العملية بنفس الطريقة **أي بتنفيـذ التعـديلات بخطـوات تدريجية** .

يتطلب إنشاء مناخ مشجع على الاستثمار نوعين من السياسـات : نظـام مـن الامتيـازات والحوافز الخاصة وتغيير أكبر للمناخ المؤسسي و الاقتصادي العام . وأثناء أعداد هذا التقرير كان تغيير المناخ المؤسسي والاقتصادي قيد التنفيذ في سورية و من المتوقع أن تستمر تلـك العملية في المستقبل .

4-2 قوانين تشجيع الاستثمار في التسعينات

يلخص هذا القسم أحكام قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 و تعديلاته بموجب المرسوم رقم 7 لعام 1999 بشأن التفاصيل التشغيلية لتنفيذ القانون و القانون الذي تم إصداره مؤخراً لتعديل بعض الأحكام الواردة في القانون رقم 10 .

4-2-1 قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991

صدر هذا القانون بتوقيع الرئيس حافظ الأسد بتاريخ 1991/5/4 حيث تضمن مادتين تضمنتا نطاق القانون و التعريفات الرئيسية (المادتين 1 و 2) و ستة فصول تشمل المـواد مـن 3 و حتى 39 تضمنت الأحكام الكاملة للقانون .

و حسب المادة (1) من القانون فهو "يسري على استثمار أموال المواطنين العرب السـوريين المقيمين والمغتربين ورعايا الدول العربية و الأجنبية في المشاريع الاستثمارية ضمن إطـار خطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية العامة للدولة" أما المادة (2) فهـي تتضـمن تعريفاً للتعابير المستخدمة في القانون مثل تعبير "المشروع" و "المستثمر" و غيرها .

مجالات الاستثمار : يتعلق الفصل الأول من القانون بمجالات الاستثمار حيث تبين المادة (3) من القانون مجالات الاستثمار التي يطبق عليها القانون وهي :

- **المشاريع الزراعية** بشقيها النباتي و الحيواني بما في ذلك مشاريع تصنيع سائر المنتجات الزراعية (هناك المزيد من التفاصيل في المرسوم رقم 7 لعام 1999 وهي واردة لاحقاً) .
- **المشاريع الصناعية** المتاحة للقطاعين الخاص و المشترك (عام وخاص) .
- **مشاريع النقل .**
- **المشاريع الأخرى** التي يوافق المجلس الأعلى للاستثمار على شمولها بأحكام هذا القانون.

تحدد المادة (4) شروط الموافقة على المشاريع للحصول على الترخيص بموجب قانون الاستثمار رقم 10 .

- يجب أن تكون **منسجمة مع أهداف الخطة الإنمائية للدولة** .
- أن تستخدم ما أمكن **الموارد المحلية** المتاحة .
- أن تساهم في **إنماء** الناتج القومي و زيادة **فرص العمل** .
- أن تؤدي إلى **زيادة الصادرات** و **ترشيد الاستيراد** .
- أن تستخدم **الآلات و التقنيات الحديثة** الملائمة لاحتياجات الاقتصاد الوطني .

وبالإضافة إلى ذلك يجب أن لايقل رأس مال المشروع عن عشرة ملايين ليرة سورية (أي حوالي 200000 دولار أمريكي) .

الجهات المنفذة يحدد الفصل الثاني الجهات المعنية بتنفيذ أحكام القانون . حيث تم بموجبه إحداث جهة موحدة لصنع القرار في هذا الشأن باسم **المجلس الأعلى للاستثمار** وهي جهة برئاسة رئيس مجلس الوزراء و عضوية نائبي رئيس مجلس الوزراء (للشؤون الاقتصادية والخدمات) و الوزراء المعنيين (الزراعة و النقل و التموين و الاقتصاد و التجارة الخارجية والصناعة والتخطيط و المالية) .

تم إنشاء جهة متخصصة تحت إشراف المجلس باسم **مكتب الاستثمار** تعمل بإشراف نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية . كما يعمل مدير مكتب الاستثمار في نفس الوقت كأمين سر للمجلس . و يقوم المكتب باستلام المشاريع المقدمة سابقاً من قبل المستثمرين للوزارات المعنية . و تقديم المشاريع إلى المجلس و تنفيذ قرارات المجلس ومتابعة تنفيذ

المشاريع الاستثمارية و تشغيلها . و يمنح المرسوم رقم 7 لعام **1991** (المادة 3) المدير مرتبة معاون الوزير .

إن مكتب الاستثمار هو عبارة عن وحدة إدارية دون أي استقلال من حيث صـلاحية اتخـاذ القرار أو الميزانية . و هو يعمل بعدد محدود جداً من الموظفين و حسب القانون فإن تدخلاته تقتصر على استلام المشاريع و تقديمها للمجلس الأعلى للاستثمار و تنفيذ قراراته . أما فـي عملية متابعة المشاريع بعد بدء التشغيل فهي محدودة جداً وهي إحدى المشكلات التـي سـتتم مناقشتها فيما بعد في التقرير . و حالياً تسعى الجهات المعنية إلـى تحسـين واقـع المكتـب لإعطائه المزيد من الاستقلالية و توسيع مجال صلاحياته في مجال تشجيع الاستثمار الخـاص وهي فكرة أخرى تتم مناقشتها في بدائل السياسات و التوصيات الناتجة عن هذا التقرير .

الميزات الممنوحة يتضمن الفصل الثالث من القانون **الإعفـاءات و المزايـا و التسـهيلات الممنوحة للمشاريع الاستثمارية** . و تسمح المادة 11 من القانون للمستثمرين باسـتيراد أيـة معدات أو مواد لازمة لتشغيل المشروع (مع الحاجة للحصول على ترخيص بعدد وسائط النقل المستوردة من قبل الجهات المختصة) . و لا تحتاج المستوردات لأن تتوافـق مـع الأحكـام القائمة بشأن منع الاستيراد أو إيقافه أو احتكاره من قبل الدولة وكذلك من القواعـد المتعلقـة بالاستيراد المباشر من بلد المنشأ و قوانين القطع الأجنبي . أما السلع الإنتاجيـة المسـتوردة للاستخدام في المشروع (المادة 12) فهي معفاة من جميع الضرائب والرسوم المالية و البلديـة و الرسوم الجمركية و الرسوم الأخرى . و بدلاً من ذلك فإن المواد و التجهيـزات اللازمـة لتشغيل المشاريع تخضع لرسوم الاستيراد و الرسوم الأخرى . و يمكـن بيـع المسـتوردات بقيمتها المتبقية بموافقة المجلس الأعلى للاستثمار و تخضع تلك المواد للضرائب بنـاءً علـى حالتها أثناء البيع . وهناك حكم منفصل (المادة 32 – الفقرة الثانية) يخضع أرباح رأس المال الناتجة عن بيع موجودات المشروع لضريبة الدخل .

و تتضمن المادة 13 الإعفاءات الضريبية المباشرة الممنوحة للمشاريع الاستثمارية المرخصة بموجب هذا القانون . حيث تعفى جميع تلـك المشـاريع و أسـهمها و أموالهـا و أرباحهـا وتوزيعاتها من جميع الضرائب **المفروضة على الدخل** ومن ضريبة **ريع العقـارات** عما تملكه الشركة لتحقيق أغراضها ومهامها و ذلك لمدة سبع سنوات اعتباراً من تـاريخ بـدء الإنتـاج الفعلي للمشاريع المشتركة (عام وخاص) و لمدة خمس سنوات للشركات الخاصـة (بوجـود الشراكة الخارجية أو بدونها) . أما المشاريع التي تصدر 50% على الأقل من إنتاجها فـيمكن

أن يتم تمديد فترة الإعفاء سنتين إضافيتين . و من أجل الحصول على كامل فتـرة الإعفـاء يجب أن يبدأ الإنتاج بعد ثلاثة سنوات على الأكثر من الحصول على موافقة إنشاء المشـروع (المادة 14) و أية فترة إضافية للتأسيس سوف تحسم من أصل مدة الإعفاء الضريبي .

ويجب الإشارة إلى أن الإعفاء الضريبي يغطي الضرائب المباشرة على الـدخل و العقـارات فقط وأنه لا يشمل الضرائب غير المباشرة (ماعدا الرسوم الجمركية و الضـرائب الصـغيرة الأخرى على المواد و المستلزمات المستوردة) . أما الشركات الخاصة المرخصة بموجب هذا القانون فيجب أن تخضع لجميع الضرائب غير المباشرة على موادها الأولية و لرسوم الطوابع والضرائب الأخرى المفروضة في الدولة . **كما أن موجودات المعدات فهي غير معفاة مـن الضرائب أيضاً .**

يسمح لتلك المشاريع بفتح **حسابات بالقطع الأجنبي** لدى المصرف التجاري السوري و يمكـن للمستثمر إيداع كامل رأس مال المشروع و كذلك كامل مبالغ القروض التـي حصـل عليهـا بالإضافة إلى 75% من إيرادات التصدير بالقطع الأجنبي . ويقيد بالجانب المدين من الحساب كامل أعباء المشروع بما فيها الحوالات القادمة من الخارج حسبما هو مبين فـي القـانون . وتقبل المبالغ دون سؤال عن مصدرها . وتحتسب الفائدة على الأموال المودعة في المصرف حسب المعدلات السارية و يتوجب على المصرف التجاري الاحتفـاظ باحتياطيـات القطـع الأجنبي اللازمة لتغطية تلك المبالغ عند حاجة المستثمر في أي وقت كان (المادة 17) .

بالرغم من أن القانون لايتضمن ذلك صراحة فعملياً لايطلب من المستثمرين إيداع كامل رأس المال **سلفاً** وإنما **عند صرف نفقات الاستثمار** . ويقلل هذا من الوقت الذي يتم الاحتفـاظ بـه بالأموال في حساب القطع الأجنبي و ذلك في حال فضل المستثمر إيداع الأموال فـي مكـان آخر وهكذا لا يفرض على المستثمر أعباء مالية غير ضرورية . ومع ذلك فإن هـذا الأمـر غير موضح صراحةً في نص القانون . و من ناحية أخرى فإن رأس المال الأجنبي المـدخل إلى القطر على شكل معدات مستوردة و ليس عملة أجنبية لا يدخل ضمن شرط إيـداع رأس المال في الحساب .

المشاريع المشتركة بين القطاع العام و الخاص يتحدث الفصل (4) عن المشاريع المشـتركة والتي تصل مساهمة القطاع العام فيها إلى 25% على الأقل حيث تأخذ هذه المشـاريع شـكل الشركات المحدودة المسؤولية أو الشركات المساهمة المغفلة .

استثمارات رأس المال الخارجي يتحدث الفصل 5 عن استثمارات رأس المال الخارجي ويصنفها حسب الفئات التالية :

- **النقد الأجنبي** المحول من الخارج من قبل مواطنين سوريين أو عرب أو أجانب عن طريق أحد المصارف العاملة في سورية .
- **الآلات و الآليات والتجهيزات والمعدات** المستوردة و اللازمة لتشغيل المشروع .
- **الأرباح و العوائد و الاحتياطيات** الناجمة عن استثمار الأموال الخارجية في المشاريع الاستثمارية إذا زيد بها **رأس مال** هذه المشاريع **أو إذا استثمرت في مشاريع أخرى** موافق عليها بموجب أحكام هذا القانون .
- **الحقوق المعنوية** مثل براءات الاختراع و العلامات التجارية المسجلة أصولاً حسب قواعد التسجيل الدولية .

وتعتبر الفئتان الأولى و الثانية أكثر أهمية ويمكن إدخال القطع الأجنبي إلى القطر على شكل عملة أجنبية أو على شكل معدات مستوردة ويمكن تسديد قيمة المعدات بشكل مباشر من أموال مودعة في الخارج و من ثم استيراد تلك المعدات إلى سورية . أما الفئتان الثالثة والرابعة فتكتسبان أهميتهما من حيث أنهما تعتبران الأرباح المستثمرة و رصيد الأموال كقطع أجنبي (لذا فهما تسمحان بإعادتهما إلى القطر) وتعتبران الحقوق المعنوية و حقوق الملكية الفكرية كجزء من الاستثمارات الخارجية بالرغم من عدم وجود حكم في هذا القانون يتعلق بتقييم مثل تلك الحقوق .

تتعلق المادة 24 عن **حقوق السوريين المغتربين بتحويل رأس المال و أرباحهم من النقد الأجنبي إلى الخارج** حيث أنها تسمح للمستثمرين غير المقيمين بإعادة تحويل (بعد انقضاء خمس سنوات على الأقل من تشغيل المشروع) رأس المال المستثمر في المشروع على أساس قيمة المشروع الصافية على *ألا تتجاوز القيمة الأصلية لما تم إدخاله إلى القطر* . لذا فلا يسمح للمستثمرين بتحويل أي رأس مال ينتج عن إعادة الاستثمار أو لم يتم إدخاله من خارج القطر **(تم إلغاء هذا الشرط بموجب المرسوم رقم 7 لعام 1999)** . كما تشير المادة 24 إلى أنه في حال وجود صعوبات تحول دون استثمار رأس المال الخارجي تمنع تنفيذ المشروع فيمكن للمستثمر إعادة تحويل رأس المال الخارجي و يحق للمستثمر في حالات خاصة تحويل المال الخارجي إلى الخارج دون التقيد بالمدة المذكورة وذلك بناءً على موافقة المجلس الأعلى

للاستثمار . كما تشير المادة 24 إلى أنه يسمح سنوياً تحويل الأرباح و الفوائد الناجمـة عـن رأس المال الخارجي إما بالعملة الأجنبية الأصلية أو بأية عملة أخرى قابلة للتحويل .

ويشير القانون و المرسوم المتعلق به إلى أن الجهات الحكومية السورية غير مسـؤولة عـن تقديم القطع الأجنبي مقابل العملة السورية من أجل تنفيذ الحوالات إلى الخارج أو مـن أجـل استيراد أي من المواد اللازمة حيث يجب أن يـتم الحصـول علـى القطـع الأجنبـي مـن الاستثمارات الأصلية أو من نسبة الـ 75% من عائدات التصدير التي يتم الاحتفاظ بها فـي حساب القطع الأجنبي . ومع ذلك **فليس هناك شرط يتعلق بالشركات ذات رأس المال الأجنبي و التي لا تعمل في مجال التصدير و إنما تنتج المواد التي يتم استهلاكها حصراً في السـوق المحلية** . و يقال أن هذا الأمر قد تسبب في بعض المشكلات لتلك الشركات حيث أنها مفوضة بتحويل الأرباح أو الرواتب إلى الخارج و لكن لا يسمح لها قانوناً بشـراء القطـع الأجنبـي اللازم . كما أنه ليس هناك حكم قانوني يحدد الاستثمار الأجنبي على الشـركات المخصصـة لأسواق التصدير فقط و في الواقع تقوم الكثير من الشركات بالإنتاج للسوق المحليـة (بشـكل كامل أو جزئي) . ونتيجة لذلك فإذا ما احتاجت تلك الشركات للقطع الأجنبي فعليها أن تحصل عليه من السوق الموازية (السوداء) وهو أمر قد تجده **الشركات القادمة من الـدول المتقدمـة صعب التبرير** .

و تؤدي هذه الحاجة إلى التعامل مع السوق الموازية إلى خسائر كبيرة (تتناسب مـع تكـاليف القطع الأجنبي الذي يتم الحصول عليه من السوق الرسمية) عند تطبيق نظام سعر الصـرف المتعدد و عندما تكون الفروقات كبيرة . وهذا الفارق أقل أهمية الآن و ذلك نظراً لأن سـعر الصرف المطبق حالياً على مثل تلك الحوالات في الخارج أو على المواد المستوردة (إذا ما تم تطبيق سعر الصرف الرسمي عليها) هو 46 ل.س/دولار وهو قريب جداً مـن السـعر فـي السوق المجاورة والتي يصل سعر الصرف فيها إلـى 50 ل.س/دولار (فـي نهايـة كـانون الثاني/2001) . ومع ذلك فلا يزال هناك بعض الخسائر المترتبة و التي لن تلغى قبل التوحيد الكامل لأسعار الصرف .

أحكام عامة يتضمن الباب (6) أحكاماً أخرى تتعلق ببعض القواعد الإجرائية العامة مثل تقديم طلب المشروع و الموافقة عليه (المادة 27) . حيث يتوجب على المسـتثمر تقـديم (دراسـة جدوى أولية) إلى الوزارة المختصة التي تقوم بدورها بتحويل الطلب مع رأيها بصدده إلـى المجلس الأعلى للاستثمار خلال مدة (30) يوماً من تاريخ تقديم الطلب . ويقوم المجلس بدوره

بإصدار قراره أيضاً خلال (30) يوماً . ويقصد من ذلك التحويل من خلال الوزارة المختصة إلى ضمان عدم تعارض المشروع مع القوانين و الإجراءات الأخرى أو مع خطة الدولة التنموية أو مع السياسات المتبعة . و مع ذلك فقد كان ذلك سبباً في حدوث تأخير غير ضروري على بعض المشاريع حيث يظهر المسؤولون الحكوميون معارضتهم للموافقة على المشاريع التي تؤدي إلى خلق المنافسة مع الشركات الحكومية العاملة في نفس المجال حتى و لو كان خلق المنافسة وتنفيذ استثمارات القطاع الخاص من الأمور المذكورة صراحة في قانون الاستثمار (على سبيل المثال يبدو أنه قد تم تأخير مشروع خاص لإنتاج البيرة لعدة شهور بسبب هذا الأمر) .

التزامات المستثمرين تبين المادة (28) التزامات أصحاب المشاريع الموافق عليها وهي تتضمن مسك دفاتر التجارة الأصولية المنصوص عنها في قانون التجارة وتقديم ميزانية سنوية وحساب أرباح وخسائر بشكل منتظم و حفظ سجل خاص تدون فيه جميع التفاصيل المتعلقة بأموال المشروع التي تتمتع بموجب أحكام القانون بإعفاءات أو مزايا أو تسهيلات . ويجب أن تكون هذه السجلات جاهزة للتفتيش في أي وقت كان . كما تخول المادة (29) المجلس الأعلى للاستثمار بإيقاف سريان مفعول الإعفاءات و المزايا الممنوحة للمشروع في حال مخالفة صاحب المشروع لأحكام المادة . وحسب المادة (30) يترتب على المشروع الرسوم و الغرامات الجمركية و النفقات الأخرى وفق القوانين و الأنظمة الجمركية المرعية في حال استخدام المواد أو المستلزمات المستوردة في غير أغراض المشروع أو جرى التخلي عنها دون موافقة المجلس (وهذا ما حصل في الواقع في بعض شركات النقل) . أما المادة (31) من القانون فتمكن المجلس من منح التسهيلات المنصوص عنها في القانون رقم 10 للمشاريع القائمة قبل نفاذه (ماعدا الإعفاءات من الضرائب و الرسوم) . كما أنه يمكن العاملين الأجانب أو الخبراء من تحويل 50% من أجورهم و 100% من تعويضات نهاية الخدمة .

4-2-2 المرسوم رقم 7 لعام 2000

صدر المرسوم رقم 7 في عام 2000 وهو يتضمن تعديلات تفصيلية للقانون رقم 10 . و فيما يلي بعض الأحكام التي يتضمنها ذلك المرسوم :

تبين المادة (3) المجالات الاستثمارية التي يشملها القانون ويوضح بشكل خاص الشركات الزراعية "العاملة في مجالي الإنتاج الحيواني و النباتي و كذلك جميع الفعاليات الإضافية مثل

تأسيس البيوت البلاستيكية و التخزين المبرد و تخزين الخضار و الفواكه و التعبئة و التغليف (سواءً أكانت المواد منتجة في نفس المشروع أم لا) .

وبالإضافة إلى ذلك تتضمن المشاريع الاستثمارات العاملة فـي مجـال تصـنيع المنتجـات الزراعية (النباتية و الحيوانية) و المشاريع الصناعية الأخرى والمشاريع العاملة فـي مجـال النقل (بعد موافقة المجلس) و كذلك القطاعات الأخرى .

ومع ذلك فبشكل عام فلم يمنح مجلس الاستثمار موافقات كثيرة للمشاريع المخصصة للإنتـاج الزراعي وفي الواقع فقد كان عدد الشركات التي تقدمت بطلبات للترخيص قليلـة جـداً وقـد تضمنت المشاريع العاملة في المجال الزراعي (المحاصيل أو الإنتاج الحيـواني) اسـتثمارات تصنيعية للمنتجات .

تشير المادة (13) – الفقرة (ب) إلى أن المشاريع مسؤولة عن توفير متطلباتهـا مـن القطـع الأجنبي بنفسها و بالطرق القانونية وأن الجهات الرسمية سوف لن تتحمل مسؤولية تقـديم أي مبلغ بالقطع الأجنبي للمشروع أو لمالكيه . و فيما يتعلق بهذا الأمر فإن المادة (14) تشير إلى أنه نتيجة لحيازة القطع الأجنبي أو إحضاره من الخارج فإن المستثمرين سوف لـن يحاسـبوا قضائياً عن تلك الحيازة (هذا إشارة إلى الأحكام القانونية التي كانت قائمة سابقاً و التي لم يـتم إلغاؤها بعد والتي تقضي بالمعاقبة على حيازة المواطنين السوريين للقطع الأجنبي) .

مع أن هذا الأمر واضح تماماً فإن المشكلة لا تزال قائمة في الحصول على القطـع الأجنبـي اللازم للمشاريع الموجهة نحو التسويق المحلي و كما أشرنا سابقاً فإن أهمية هذه المشكلة قـد تراجعت منذ تقلص الفارق بين سعر الصرف المحلي و السعر المـوازي ولكنهـا لا تـزال موجودة على أية حال . و في كل الأحوال فلا يزال هناك فارق بنسـبة 10% بـين السـعر الرسمي للصادرات والواردات (46 ل.س/دولار) و سعر السوق الذي يتم الحصول به علـى الدولار (50 ل.س/دولار) . و بما أنه يتوجب صرف 25% من أربـاح التصـدير بالسـعر الرسمي فإن هذا يفرض ضريبة تساوي 2.5% على أرباح التصدير نتيجة للفارق بين أسعار الصرف . ويمكن حل هذه المشكلة عندما يتم تحقيق التوحيد الكامل لأسعار الصرف .

تشير المادة (35) إلى شركات القطاع المشترك الزراعية (أي التي تصل نسبة ملكية الدولـة إلى 25% من أسهمها) والتي يجب أن تخضع لأحكام المرسوم رقم 10 لعام 1986 و لـيس لقانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 .

و من الجدير بالذكر إلى أن المرسوم رقم 10 لعام 1986 لـم يحقـق نجاحـاً كبيـراً مـع المستثمرين. و في الواقع فإن ذلك كان الحافز الرئيسي لمنح المزيد من المزايا بموجب القانون رقم 10 لعام 1991 . حيث تعتبر جميع الجهات التي تمت استشارتها في هذا المجال أنه ليس هناك اهتمام كبير من قبل المستثمرين في القطاع الخاص بنوع المشروع المشترك ، لذا فـإن هذه الدراسة سوف تركز بشكل حصري على قانون الاستثمار رقم 10 لعـام 1991 وعلـى التعديلات المتعلقة به .

3-2-4 المرسوم رقم 7 لعام 2000

يعدل القانون الجديد الذي وافقت عليه الحكومة في عام 1999 العديد من المواد فـي قـانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وذلك في ضوء تجربته على مـدى السـنوات الفاصـلة بـين صدوره وصدور هذا المرسوم . ويهدف هذا المرسوم لتخفيف المعوقـات و تسـهيل عمـل الاستثمارات الخاصة و هو يعتبر خطوة هامة باتجاه المزيد من تحرير المناخ الاستثماري .

حقوق الملكية للمستثمرين الأجانب تشير المادة (1) إلى تفويض مجلس الاسـتثمار بالسـماح للمستثمرين غير السوريين بتملك و استئجار الأراضي و العقارات اللازمة لإنشاء أو توسـيع مشاريعهم أي إلغاء الحكم العام الذي يمنع الأجانب من تملك الأراضي في القطر . و تقضـي هذه المادة أيضاً بضرورة تخلي المستثمرين غير السوريين عن أراضي المشروع و المبـاني المقامة عليها للآخرين بعد انتهاء المشروع أو تصفيته وذلك بعد موافقة المجلس إذا مـا كـان المالك الجديد غير سوري . و يسمح هذا الحكم للمستثمرين الأجانب باستعادة استثماراتهم فـي البنية التحتية .

تطبيق المزايا الممنوحة بموجب القوانين السابقة تشير المادة (2) إلـى أن إنهـاء الإعفـاء الضريبي الممنوح للمشاريع بموجب القانون رقـم 10 يمكـن أن تحـتفظ تلـك المشـاريع بالإعفاءات الضريبية الممنوحة بموجب القوانين السابقة مثل تلك الممنوحـة للنقـل البحـري بموجب المرسوم رقم 174 و المرسوم رقم 85 (1949) للمشاريع الزراعية .

المشاريع طويلة المدى تعدل المادة (3) المادة (14) من القانون رقم 10 لعام 1991 حيث أن المشاريع ذات الفترات الأطول يمكن أن تمنح (بقرار استثنائي من قبـل مجلـس الاسـتثمار) تمديداً لمدة سنتين إضافيتين علاوة على السنوات الثلاث الممنوحة بموجب القـانون رقـم 10 وذلك لفترة التنفيذ أو البناء قبل بداية فترة السنوات الخمس الخاصة بالإعفاء الضريبي .

ومع ذلك فإن هذا البند يمدد فترة البناء لمدة سنتين إضافيتين و التي تعتبر قليلة جداً في بعض الأحيان حيث أن مشاريع زراعة أو تربية أشجار الزيتون لاتصل إلى مرحلة النضج الكامـل إلا بعد 15 عاماً .

المشروعات ذات الأولوية تعدل المادة (4) المادة (15) من القانون وذلك بإضافة فترة إعفـاء إذا ما اعتبر المشروع ذو أهمية خاصة بالنسبة للاقتصاد الوطني أو إذا ما تم إنشاء المشروع في إحدى المحافظات "النامية" (الرقة و الحسكة و دير الزور) .

القطع الأجنبي و إيرادات التصدير تعدل المادة (5) من المرسوم المـادة (16) مـن القـانون والتي تنظم توزيع إيرادات التصدير و إدارة الأموال بالقطع الأجنبي وتضـيف فقـرة تقـول **بإمكانية زيادة نسبة إيرادات التصدير التي يمكن للمستثمرين الاحتفاظ بها** (والتـي يحـددها القانون بنسبة 75%) **بقرار من مجلس الاستثمار** . كما تسمح تلك المادة للشركات و المشاريع المرخصة بموجب القانون بفتح حسابات مصرفية خارجية شريطة ألا تتجاوز المبالغ المودعة في هذه الحسابات 50% من رأس المال المدفوع بالنقد الأجنبي . وأخيراً يمكـن للمسـتثمرين أيضاً تحول موجوداتهم بالقطع الأجنبي إلى العملة المحلية **بسعر الصرف نصف الرسمي "سعر الصرف في الدول المجاورة"** (46 ل.س/دولار) .

المشاريع المشتركة تعدل المادة (6) من المرسوم المادة (19) من القانون حيث أنها تشير إلى إمكانية تسديد مساهمة القطاع العام في المشاريع المشتركة إما نقداً أو عيناً (على سبيل المثال على شكل عقارات أو معدات بما فيها الآلات المستعملة) . كما تشير تلك المادة إلى المشاريع المشتركة يمكن أن تكون على شكل شركة مساهمة مغفلة أو شركة محدودة المسؤولية والتـي يمكن سحب أسهمها دون الالتزام بالقوانين القائمة مثل قانون التجارة رقم 149 لعـام 1949 . وهكذا فإن هذا القانون يخفف من الأحكام المتعلقة بالعديد مـن نـواحي الدسـتور والقـوانين الداخلية في الشركات المشتركة . أما الفقرة الثالثة فتفوض المجلس بتطبيق تلك الأحكام **علـى المشاريع غير المشتركة** .

الإعفاء من رسم الطابع تعدل المادة (7) من المرسوم المادة (22) من القانون المتعلقة أيضاً بالشركات المشتركة . وبموجب تلك المادة تطبق تلك المادة على الشركات غير المشتركة شريطة أن تطرح أسهم مشاريعها و شركاتها على الاكتتاب العام بنسبة لا تقل عن 50% من أسهمها . **أما الشركات الأخرى والتي تشكل الغالبية العظمى من الشركات حالياً فهي غير معفاة** .

إعادة تحويل رأس المال الأجنبي و الأرباح المعاد استثمارها تعدل المادة (8) السماح للمستثمرين بإعادة تحويل رأس المال الأجنبي . فبدلاً من أحكام القانون رقم 10 التي حددت المبالغ التي سيتم إعادة تحويلها بالمبالغ التي تم استثمارها في بداية المشروع ويشير المرسوم الجديد إلى إمكانية إعادة تحويل حصص المستثمر من رأس مال الشركة بالقطع الأجنبي بناءً على قيمة المشروع الحقيقية عند التخلي ووفق أحكام المادة 23 من القانون التي تشير إلى أن "رأس المال الأجنبي" لا يتكون فقط من المبالغ المساهم بها من الخارج و إنما أيضاً الأرباح والعوائد و الاحتياطيات الناتجة عن الاستثمار برأس المال الأجنبي . و يوضح هذا الجزء من تعريف رأس المال بشكل أفضل في المرسوم رقم 7 لعام 1991 – المادة 30 التي تدخل ضمن رأس المال الأجنبي جميع "الأرباح و العوائد و الاحتياطيات الناجمة عن استثمار رأس المال الأجنبي في مشاريع استثمارية سواءً أتم تحقيقها بالعملة الأجنبية أو المحلية و شريطة استخدامها لزيادة رأس مال المشروع أو استثمارها في مشاريع أخرى موافق عليها بموجب قانون الاستثمار" . وبمعنى آخر فإن الأرباح المعاد استثمارها من الاستثمارات الأجنبية تعتبر رأس مال أجنبي و هكذا فإن المبالغ النهائية لرأس المال الأجنبي في المشروع قد تكون أكبر من المبلغ الأصلي للاستثمارات الخارجية . و مرة ثانية فإن هذا الحكم (الذي يشير إلى الأرباح أو العوائد المترتبة سواءً على القطع الأجنبي أو المحلي) تطرح سؤالاً حول قدرة الشركات على تحقيق أموالها اللازمة (بشكل قانوني) بالقطع الأجنبي عندما لا يتمكن المشروع من تحقيق إيرادات التصدير الكافية لتغطية تلك الاحتياجات .

وعلاوة على ذلك فيجب ملاحظة أنه بموجب تلك الأحكام فإن إعادة الاستثمار أو الاستثمارات الجديدة **في نفس الوقت** لايمكن أن تتمتع بتمديد فترة الإعفاء الضريبي كما لايمكنها الحصول على فترة إعفاء خاصة بها إلا إذا تم استخدامها في **مشروع منفصل** معروض أصولاً على الجهات المعنية وموافق عليه من قبل مجلس الاستثمار . و يعتبر هذا من العوامل المحددة

حيث أن الاستثمار هو نشاط مستمر للشركات القادرة على النجـاح و التوسـع . و تتضـمن توصيات تلك الدراسة بعض المقترحات للتغلب على هذه المسألة .

ضمانات الملكية الخاصة و حل الخلافات تعدل المادة (9) بشكل كبير موضوع ضمانة حقوق الملكية الخاصة في المشاريع . و هي توسع مضمون المادة (26) من القانون رقـم 10 لعـام 1991 التي تشير إلى أن المشاريع و الاستثمارات المرخصة وفقاً لأحكام القـانون رقـم 10 بعدم المصادرة أو نزع الملكية أو الحد من التصرف في ملكية الاستثمار و عائداته إلا إذا كان لغرض المنفعة العامة ومقابل تعويض عادل . ويشابه هذا البند البنود الواردة في الكثير مـن التشريعات في الدول الغربية . كما تنظم هذه المادة مسألة تسوية النزاعات حيث تخضع تلـك الخلافات بشكل رئيسي للمحاكم السورية مع إمكانية لجـوء الأطـراف المتنازعـة لمحكمـة الاستثمار العربية المشكلة في عام 1980 بموجب الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأمـوال العربية في الدول العربية أو حسب أحكام اتفاقية حماية الاسـتثمار الموقعـة بـين سـورية والمستثمرين .

توسيع مجال مزايا تشجيع الاسـتثمار وأخيراً تعدل المادة (10) من المرسوم المادة (31) من القانون حيث أنها تسمح للحكومة بمنح مزايا القانون رقم 10 لجميع أنواع الاسـتثمارات بمـا فيها تلك التي كانت موجودة قبل صدور قانون الاستثمار بما فيها الشـركات القابضـة التـي تتمكن من الاستفادة من الإعفاءات الضريبية الممنوحة بموجب القانون رقم 10 .

إن هذا الاستعراض السريع للتعديلات التي تمت في عام 1999 تبين أن تلك التعديلات تشـير إلى إمكانية تحرير و زيادة المزايا الممنوحة بموجب قانون الاستثمار رقم 10 سواءً أكان ذلك عن طريق تعديل بعض الأحكام أو توضيح بعض النقاط في القانون الأصلي أو عـن طريـق توسيع شموليته . و من الواضح أن الهدف من هذا القانون هو فـتح المزيـد مـن المجـال للاستثمار الخاص و لزيادة التسهيلات و المزايا الممنوحة له .

3-4 المناخ المؤسسي و الاقتصادي الشامل

تشكل التشريعات الواردة أعلاه (القانون رقم 10 و المرسوم رقم 7 لعام 2000) والمرسـوم رقم 7 لعام 2000 نواة الإطار القانوني الذي يشجع الاستثمار الخاص في سورية . كما أنهـا شكلت بالإضافة إلى ذلك نواة الوضع المؤسسي و الاقتصادي الشامل وعدد مـن السياسـات الحكومية والتشريعات التي تحمل الكثير من الآفاق الواعدة للاستثمار الخاص في سورية حيث

أنها تحدد النواحي الرئيسية لأي مشروع استثماري بما فـي ذلـك أسـعار المسـتلزمات و المخرجات والقوانين الخاصة بالقروض و القوانين الخاصة بحماية البيئة وغيرها الكثير . لذا فيجب أن تعتبر هذه السمات المتعلقة ببيئة الاقتصاد الشامل و السياسات المتعلقة بـه بمثابـة الإطار القانوني و الاقتصادي الذي ينظم بشكل غير مباشر و يؤثر بشكل مباشر على ربحيـة الاستثمارات الخاصة .

1-3-4 نظام التخطيط

تتعامل بعض مشاريع القطاع الخاص بشكل مباشر مع قطاع التخطيط بحد ذاتـه وفـي كـل الأحوال فإن لذلك القطاع بعض التأثير . و بداية يمكن القـول بـأن تـرخيص أي مشـروع استثماري من قبل المجلس الأعلى للاستثمار يتطلب موافقة مسبقة مـن الـوزارة المختصـة (الزراعة أو الصناعة) و ذلك لضمان أن المشروع المقترح يتماشى مع أهـداف وأولويـات خطة التنمية العامة و لا يتدخل بالنشاطات التي تمارسها الجهات الحكومية ضمن إطار اقتصاد التخطيط المركزي الذي تقوده الدولة . و قد تؤدي مرحلة الحصول على ذلك الترخيص إلـى تأخير أو إيقاف المشروع في بعض الحالات .

و بالإضافة إلى ذلك فإن وجود نظام التخطيط يعني أنه من أجل تنفيـذ النشـاط الاقتصـادي الخاص وخاصةً إذا كان المشروع كبيراً فإنه يتوجب على المستثمر الخاص أن يحصل علـى **ترخيص** مسبق . و بموجب مثل ذلك النظام فإن المستثمرين في القطاع الخاص **لا** يمتلكـون حق البدء بمشروع ما **مالم يتمكنوا من الحصول على ترخيص مسبق من نظـام التخطـيط** . وهكذا يطبق مبدأ أن "الدولة تعرف أكثر" أي أن المستثمر قد يفشل في معرفـة أو الاهتمـام بجميع القضايا المتعلقة بمشروعه وأن الدولة قادرة على معرفة ما إذا كان المشروع يسـتحق المشاركة في السلع العامة . و يعنى المستثمر فقط بالأرباح التي يمكنه تحقيقهـا أمـا نظـام التخطيط فيبحث في الاستخدام الاجتماعي للمشروع .

و يمكن أن تعمل هذه الفكرة بشكل جيد إذا ما كان **نظام المعلومات مثالياً** وكان يوفر **معيـار تقييم** مناسب . ولسوء الحظ فإن هذا لا يشكل قاعدة عامة وذلك نظراً للمعوقات البشرية . وقد لا تكون المعلومات المتوفرة للدولة كاملة كما يمكن أن لا يكون تطبيق معايير التقيـيم (التـي يحددها قانون الاستثمار و التشريعات الأخرى) سليماً . فعلى سـبيل المثـال مـرت جميـع المشاريع التي تمت الموافقة عليها على الوزارات المختصة لدراستها قبل الموافقة عليها مـن قبل مجلس الاستثمار و من بين المعايير التي يجب تطبيقها قدرة المشروع على خلق فـرص

العمل (أنظر المادة 4 من قانون تشجيع الاستثمار رقم 10 لعام 1991) و مع ذلك فسوف يظهر في الفصل اللاحق من هذا التقرير أن قدرة تلك المشاريع على خلق فرص العمل محدودة جداً. و لو كانت الجهات المعنية بعملية التخطيط تمتلك معلومات أفضل حول التقانات المربحة والمناسبة للاستخدام في سورية حسب توفر رأس المال و العمالة في سورية لكانت نصحت باستخدام تقانات مختلفة تساعد على زيادة العمالة ولكن قد لا تكون تلك المعلومات الضرورية متوفرة لتلك الجهات .

و من بين الأمثلة الأخرى قد تؤخر إحدى جهات الدولة أو ترفض أحد المشاريع الاستثمارية الخاصة نظراً لأنه يخلق منافسة غير مرغوب فيها مع إحدى مؤسسات الدولة التي تعمل حالياً بطريقة لاتتمتع بالكفاءة وقد تتضرر بسبب وجود مشروع خاص يعمل في نفس المجال ويتمكن من بيع البضائع ذاتها بنوعية أفضل أو بأسعار أقل . و **لا** يمثل ذلك المعيار جزءاً من أحكام قانون الاستثمار وهو يرتب تكاليف فعلية على الآخرين (الذين لن يتمكنوا من الحصول على بضائع أفضل أو أرخص إلا إذا تم الترخيص لهذا المشروع) . و لكن هذا المعيار الذي لايتمتع بالحكمة سوف ينفذ في كل الأحوال نظراً لعدم قيام جهات الدولة و المسؤولين فيها بتطبيق المعايير المعصومة عن الخطأ ولكنهم يسعون دائماً إلى حماية الوضع الراهن وغالباً مايكون ذلك دون السؤال حول ما إذا كان يجب استمرار الوضع الراهن أو تغييره لصالح الدولة ومواطنيها .

و من بين أهم منعكسات نظام التخطيط على الاستثمار الخاص أن قسماً كبيراً من النشاط الاقتصادي كان يخضع لفترة طويلة للتخطيط الصارم والاحتكار من قبل الدولة مما يعيق أي استثمار خاص . ولايزال هناك الكثير من القطاعات التي يقتصر احتكارها على الدولة بما فيها شراء و تسويق و تصنيع المحاصيل الاستراتيجية والتي تؤثر بشكل مباشر على قطاع الأعمال الزراعي .

و من بين المنعكسات الهامة الأخرى أن أكثر الأسعار تعتمد إما على أسعار رسمية إجبارية أو تأشيرية تحددها جهات القطاع العام . و حتى الأسعار التأشيرية المطبقة تكون إجبارية عملياً لأن الكثير من التجار و المزارعين أو المتعاملين الآخرين يعتبرون تلك الأسعار أسعارهم الأساسية و لا يقومون بتغييرها بسهولة أو أنهم لايغيرونها باستمرار . و بالإضافة إلى كون تلك الأسعار ثابتة أو خاضعة للضريبة أو الدعم غير المباشر فإن الأسعار الرسمية تكون **نفسها عادةً لجميع أصناف و نوعيات المنتج** وهكذا **فإنها لا تسمح بتطوير المزيد من تصنيف المنتج أو تحقيق المواصفات و المقاييس المطلوبة** . و بما أن نظام التسعير الصارم

لايزال مطبقاً فلا يمكن اتخاذ الكثير من الإجراءات لتطوير نظام أكثـر كفـاءة للمواصـفات والمقاييس في سورية مما يساعد المنتجات السورية على دخول الأسواق العالمية . و في ظل النظام الحالي فإن مثل تلك التعديلات يجب أن تجرى من قبل الشركات نفسها علـى أسـاس واحد تلو الآخر وهي لا تتمكن من الحصول على المواد الخام ذات النوعية المطلوبة لأن نظام الأسعار السوري لا يميز بما فيه الكفاية بين النوعيات حيث أنه لا يمنح السعر الأعلى للنوعية الأفضل .

وحتى بالنسبة للأسعار الحرة نظرياً فلا بد من الحصول على تفويض من الدولة لتغيير سـعر المنتج (سواءً أكان ذلك برفع السعر أو بتخفيضه) . و يتم حاليـاً السـماح بتعـديل الأسـعار بسهولة و لكن يمكن عدم السماح به نظرياً . و تلجأ الكثير من الدول إلـى خطـط "التـرويج الخاص" أو "الحسم الخاص" من أجل تجنب الحصول على إذن من الحكومة فيما يتعلق بتغيير الأسعار .

4-3-2 النظام المصرفي و القروض

إن النظام المصرفي في سورية بعيد جداً عن كونه النظام المالي المناسب لأي نوع من الـنظم الموجودة في أغلب اقتصاديات السوق و من أهم صفاته هو أنه يتبع للقطاع العام . و بـالرغم من صدور القانون الذي يسمح بإنشاء المصارف الخاصة فلا يزال النظام المصـرفي تابعـاً للدولة حتى مرحلة إعداد هذا التقرير .

ومع ذلك فلا تزال الكثير من الدول تعمل بموجب نظام المصارف التابعة للدولة دون أن يعيق ذلك العمل العادي للسوق . و تشكل كوستا ريكا أحد الأمثلة الواضحة على ذلك حيث تم تأميم المصارف منذ عقود مضت . وهناك مصارف تابعة للدولة تعمل بالإضافة إلـى المصـارف الخاصة في الكثير من الدول بما فيها الدول الأكثر تقدماً و خاصةً في دول أوربة الغربيـة . ويمكن إنشاء مثل ذلك النظام المختلط في سورية عند فتح المصارف الخاصة بموجب القانون الجديد الذي صدر في عام 2001 . و لكن مع ذلك فإن الوضع الحـالي للمصـارف التابعـة للدولة غير مناسب للمساعدة في تنفيذ الاستثمارات الخاصة . ولايزال هناك الكثير مما يجـب عمله من أجل تحسين كفاءة مصارف القطاع العام إذا ما رغبنا في زيادة مساهمتها في تحقيق المتطلبات المالية للقطاع الخاص .

يحصل القطاع العام على القسم الأكبر من القروض المصرفية و قد أخـذت حصـة القطـاع الخاص من تلك القروض بالتزايد و لكن لا يزال حتى الآن أكثر من ثلثـي المـوارد الماليـة المتوفرة يخصص للقطاع العام . وتقترض الكثير من مؤسسات القطاع من مصرف سـورية المركزي . **و يذهب أكثر من 90% من قروض القطاع العام إلى المؤسسات التابعة للدولـة المعنية بشراء و تسويق الحبوب و القطن** . وهكذا فإن **تدخل القطاع العام في دعم و مراقبة أسعار المحاصيل الاستراتيجية يخلق ضغوطاً على النظام المالي بأكمله** .

و بالإضافة إلى ذلك فإن جميع المصارف تلتزم بشراء سندات الخزينـة بقيمـة 7.5% مـن إجمالي إيداعاتها كما أن الاحتياطيات الإلزامية تحدد بنسبة 7.5% أيضـاً . و تحـدد أسـعار الفائدة بشكل إداري من قبل الدولة و هي بقيت ثابتة لعدة سنوات و ذلك بـالرغم مـن تغيـر معدلات التضخم . و في الواقع فإن انخفاض التضخم و فترة انخفاضه في السنوات الأخيـرة تعني **ارتفاع أسعار الفائدة الحقيقيـة** . و تصل معدلات الإقـراض للقطـاع الخـاص إلـى 7.5-9% مما أشار إلى أن سعر الفائدة الحقيقي في عام 1999 كان 9.6%-11.1% باعتماد معدل الانكماش الذي يساوي 2.1% (أسعار المستهلك) . و يتمتع القطاعان العام و التعـاوني بأسعار فائدة أقل (5.5%) . وارتفعت أسعار الفائدة السلبية المدفوعة على الإيداعات بـالمعنى الحقيقي حيث كانت الأسعار الإسمية تتراوح بين 7-8% بالنسبة للإيداعات لأجل أي 9.1%-10.1% بالمعنى الحقيقي خلال عام 1999 . و كانت الفوارق بين الأسعار الإيجابية و السلبية قليلة حيث لم تتجاوز 1% مما يعني أن المصارف لا تتمكن من تغطية تكاليف عملها بشـكل كافٍ والتي يصعب تقييمها بشكل دقيق و لكنها بالتأكيد أعلى من ذلك الفارق الصغير . ويعتبر هذا من العوامل الأخرى التي تخفض قدرة المصارف على تحسين كفاءتها الإدارية وبالإضافة إلى تخفيض قدرة المصارف على تحقيق الأرباح والحاجة إلـى مسـاعدة الموازنـة العامـة للمحافظة على تشغيل المصارف يتحمل الزبائن الكثير من عواقب ذلك العجـز فـي تغطيـة التكاليف الإدارية على شكل تأخيرات و صعوبات في العمليات المصرفية مما يؤدي إلى وجود عدم الكفاءة على مستوى النظام الاقتصادي بكامله .

صدر قانون السماح بإنشاء المصارف الخاصة في نيسان / 2001 . و يمكن أن تكون حصـة المستثمرين الأجانب في تلك المصارف إلى 49% . كما ستتمتع المصارف العاملة في لبنـان بإمكانية افتتاح فروع لها في سورية و من المتوقع أن تمنح تلك التشريعات الجديدة و الهامـة نتائج سريعة حيث ستبدأ المصارف بالظهور في مختلف أنحاء القطر . و مع ذلك فلا يـزال هناك بعض الخطوات قيد الإنجاز أو التي يجب لم يتم البدء بها بعد . و من بـين أهـم تلـك

الخطوات عدم وجود التشريع المناسب و المحدث **لعمليات المصرف المركزي و استقلاليته** و ما هو أكثر أهمية عدم وجود التشريع المناسب عن **مراقبة المصارف و تنظيم عملها** . ولـم يتم بعد تجسيد الإعلان الذي تم في شهر كانون الثاني 2001 حول إتمام إجراءات السياسـات المالية الشاملة وإعادة تفعيل دور مجاس القروض الذي طال زمن سباته و إمكانيـة تحويـل العملة على شكل إجراءات عملية بعد . كما يتوقع الموافقة على التشريعات الخاصة بمراقبـة المصارف و تنظيم عملها في القريب العاجل كما لايزال هناك حاجة للمزيد مـن القواعـد و الإجراءات الشفافة لتنفيذ السياسات النقدية .

4-3-3 التجارة الخارجية و القطع الأجنبي

إن القيود المفروضة على التجارة الخارجية كبيرة و متعددة الأنواع وبـالرغم مـن التحريـر التدريجي المستمر منذ عدة سنوات فلا يزال هناك الكثير من القيود .

و بما أن النظام الاقتصادي العام يعمل بعملة غير قابلة للتحويل فإن هناك التزام قوي بمراقبة التدفقات الخارجية للدفعات مما يفسر القيود الكبيرة المفروضة على القطع الأجنبي و تدفقاتـه ورأس المال و المستوردات . و من ناحية أخرى فإن الحكومة وضعت أيضـاً قيـوداً علـى التصدير و خاصةً تصدير المواد الغذائية وذلك اعتماداً على فكرة تصدير الفائض فقـط بعـد تغطية الاحتياج المحلي و ذلك لضمان تغطية الاحتياج المحلي من الإنتاج المحلي أو لتقلـيص المستوردات عندما لا يكون الإنتاج قادراً على تغطية احتياج السوق المحلية .

ولا يأخذ هذا المنهج بعين الاعتبار أية **أرباح يمكن تحقيقها من التجارة** و تكمن الفكرة في أن إنتاج المادة (أ) للتصدير و من ثم استيراد (ب) أفضل من إنتاج (ب) بتكاليف أعلى وهو أمـر مطبق على المواد غير الضرورية وليس على المواد الضرورية مثل المواد الغذائيـة . كمـا أملت الاعتبارات المتعلقة بالأمن القومي سياسات محددة تعتمد على الاكتفاء الـذاتي . و أدى هذا بدوره إلى الحاجة لتقليص المستوردات بكامل أنواعها و الاعتماد علـى تحديـد بعـض الصادرات . و مع ذلك فإن هذا المنهج قد أدى إلى وجود مشكلات واضحة وخاصةً إلى خلق بعض الفجوات الخارجية والتسبب في أزمات مالية و قد تم اتخاذ خطوات تدريجيـة لتحريـر ذلك النظام .

و فيما يتعلق بالاستيراد فإن نظام التجارة الخارجية (الذي يخضع حالياً للتعـديل التـدريجي) يتكون من ثلاثة قوائم :

- **القائمة المحددة** التي تتضمن جميع البضائع التي يمكن استيرادها فقط من قبل القطاع العام بما في ذلك الأدوية و السيارات .
- **القائمة السلبية** التي تتضمن جميع المواد المحظور استيرادها .
- **القائمة الإيجابية** التي تتضمن المواد التي يمكن استيرادها من قبل القطاع الخاص والتي تخضع لبعض القيود وخاصة فيما يتعلق بطريقة الدفع .

و تقسم القائمة الإيجابية بدورها إلى ثلاثة مجموعات حسب طريقة استخدام الدفعات . وتضم المجموعة الأولى **قائمة الدفعات غير المقيدة** التي تضم المواد المستوردة التي يمكن تمويلها من مصادر القطع الأجنبي الخاصة مع وجوب المصادقة على توفر القطع الأجنبي من قبل المصرف التجاري السوري . و تغطي طريقة الدفع هذه ثلاثة أرباع مستوردات القطاع الخاص حالياً . وتشمل المجموعة الثانية من المستوردات **قائمة المستوردات التي يمكن الحصول عليها من أرباح التصدير** وهي تضم المستوردات التي يمكن شراؤها باستخدام جزء من أرباح التصدير التي يحتفظ بها المصدرون (حيث يحق للمصدرين الاحتفاظ بنسبة 75% من القطع الأجنبي الناجم عن التصدير إلا أن هذا الحد لا يطبق على مجموعة من السلع مثل عصائر الفواكه و غيرها و قد تم رفعه إلى 100% للمشاريع الاستثمارية التي تم تأسيسها على قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991) ويطبق هذا الأمر أيضاً على الصادرات الزراعية . ويتم بيع القطع الأجنبي الناجم عن التصدير بأسعار السوق حيث يمكن شراؤها من قبل المستوردين. وتذهب حوالي 18% من واردات القطاع الخاص في هذا الاتجاه . و أخيراً هناك مجموعة **حوالات العمال** التي تشكل المواد التي يمكن تمويلها من حوالات العمال التي تحمل وثائق صادرة أصولاً عن المصرف التجاري السوري و تشمل هذه الطريقة حوالي 7% من واردات القطاع الخاص .

و بالإضافة إلى القيود المفروضة في تلك القوائم والمتطلبات المتعلقة بالتسديد فإن كل عملية استيراد (وفي الواقع كل مادة يتم استيرادها) بحاجة للحصول على إجازة استيراد تصدر عن وزارة الاقتصاد و التجارة الخارجية و يجب أن يتم تسجيل جميع عمليات التصدير لدى وزارة التموين . و بالإضافة إلى ذلك يجب أن يحصل جميع المستوردين على إجازة مسبقة للعمل كمستوردين شأنهم في ذلك شأن المصدرين . كما تحتاج الصادرات إلى تراخيص وإجراءات مشابهة .

يتم حالياً تعديل وتبسيط نظام التعريفة الجمركية المعقد وهو نظام تطور على مدى أعوام في سورية . و هو يتألف من معدلات تعريفة مختلفة تؤثر على الفئات المختلفة من البضائع

والمواد ومما يزيد من تعقيدها تطبيق أسعار صرف القطع الأجنبي المتباينة على مختلف أنواع البضائع . وهكذا (وحتى التوحيد الأخير لسعر الصرف المحاسبي المطبق على الصـادرات و الواردات) فيطبق على إحدى الفئات تعريفة بنسبة 50% من قيمتها (سيف) محولة إلى الليـرة السورية بتطبيق سعر الصرف 11.25 ل.س/دولار. أما الفئة الثانية فتخضع لنفس التعريفـة الجمركية و لكن باستخدام سعر الصرف 46.50 ل.س/دولار . و لا يزال هذا النظام سـاري المفعول حتى بداية 2001 و لكن تمت الإشارة إلى أن هذا الإجراء سوف يخضع للتغييـر و التبسيط[27] قريباً وقد كان هذا النظام قبل التعديلات يزيد من تعقيد الحسابات المتعلقة بالحمايـة الاسمية و الفعلية . و بالإضافة إلى ذلك فإن التعريفة ذاتها لم تكن عبارة عـن نسـبة مئويـة بسيطة (حتى وقت قريب جداً) حيث أنها تشكل الفارق بين مختلف الرسوم والتكاليف الإضافية على الحدود . و مع أنه قد تم إلغاء العديد من تلك الأسعار وتحويلها إلى "ضريبة موحدة" فلا يزال هناك بعض التعقيد في ذلك النظام . و تفرض أولاً التعريفة الجمركية على المستوردات و من ثم تتم إضافة زيادة بنسبة 30% من تلك التعريفة لتغطية ضريبة المجهـود الحربـي و كذلك 3% من التعريفة لتغطية تكاليف الإدارة المحلية .

كما أن هناك قيوداً تجارية متعددة أخرى فعلى سبيل المثال يمنع أحياناً استيراد مادة ما من بلد غير بلد المنشأ كما يمكن أن تكون المواصفات و المقاييس المفروضة على المستوردات مقيدة جداً . أما الضرائب المحلية فهي نادراً ما تلغى أو تعاد على البضائع التي يتم تصديرها وهكذا فإن هذا الأمر يؤثر على قدرة الصادرات السورية على المنافسة (حيث تقوم الكثير من الدول بإعفاء صادراتها من الضرائب المحلية) . وعلى سبيل المثال تخضع المنتجات المعدة للتصدير لضريبة الإنتاج الزراعي التي تتراوح بين 9.5-12% وتم إلغاء تلك الضريبة على صادرات الخضار والفواكه وقد تم مؤخراً إلغاؤها على جميع الصادرات الزراعية (المرسوم رقـم 10 لعام 2000) .

تتضمن التعديلات على نظام التجارة الخارجية التي تم البدء بهـا فـي التسـعينات الزيـادة التدريجية لقائمة المواد المسموح باستيرادها وتقليص المواد المحظور اسـتيرادها . وقـد تـم توسيع القائمة الإيجابية لتشمل حوالي 000 10 مادة و تم إلغاء ضرائب التصدير .

[27] - تم إجراء بعض التعديلات بشكل فعلي بعد إتمام العمل الميداني لهذه الدراسة ، لذا فلم يتم إيراد التفاصيل ضمن هذا التقرير .

و توازي **القيود المفروضة على القطع الأجنبي** القيود المفروضة على التجارة حيث تم إلغـاء القانون القاضي بمعاملة حائزي القطع الأجنبي معاملة المجرمين في عام 2000 (بالرغم مـن أن المتعاملين بالقطع الأجنبي لا يزالون يخضعون لعقوبة تصل إلى السجن لمدة ثلاث سنوات بدلاً من مدة الخمسة عشر عاماً التي كانوا يخضعون لها سابقاً) . و قد تم تطبيق هـذا نظـام أسعار الصرف المتعدد إلا أنه تعرض للتوحيد التدريجي مؤخراً . إن المصارف غير مفوضة بالتعامل بالقطع الأجنبي و المصرف الوحيد المفوض بذلك هو المصرف التجاري السـوري الذي يمكنه التدخل بعمليات الدفع المتعلقة بالتجارة الخارجية بالقطع الأجنبي كما تم تفـويض المصرف مؤخراً (في كانون الثاني 2001) ببيع القطع الأجنبي بمبـالغ محـدودة لأغـراض شخصية (مثل السفر للخارج) إلا أن هذا البيع لا يتم بشكل علني للأغـراض التجاريـة . إن العملة المحلية غير قابلة قانوناً للتحويل لجميع الأغراض العملية و يتم عادةً تبادل القطع فـي السوق الموازية و بشكل غير رسمي .

وهناك سوق للقطع الأجنبي يتم فيها بيع القطع الفائض عن حاجة المصدرين للجهـات التـي يمكنها استخدامه في الاستيراد أو أي غرض آخر مسموح به قانوناً . إن الوصول إلـى تلـك السوق مقيد جداً . أما سعر الصرف المطبق فهو مشابه وغالباً ما يكون أعلى بقليل من السعر في السوق الحرة (الموازية) و يرجع سبب ذلك الفارق في أن هذه هـي الطريقـة القانونيـة الوحيدة للحصول على القطع الأجنبي مقابل الليرة السورية .

و هكذا فإن بيئة الاقتصاد الشامل التي يعمل فيها مستثمرو القطاع الخاص كانت فـي تغيـر مستمر في اتجاه المزيد من التحرير خلال السنوات العشر الماضية أو أكثر . و لكـن هنـاك الكثير من السمات الخاصة بالاقتصاد المركزي القديم التي لا تزال قائمة . و قد تم اتخاذ قرار بإنشاء سوق للأسهم منذ عشر سنوات ولكنه لم يوضع بعد في حيز التنفيذ ولا تزال الإجراءات المتعلقة بالأعمال و التجارة معقدة بشكل كبير جداً وغير واضحة مما يخلق الكثير من التأخير والصعوبات ويخلق الحوافز التي تدفع إلى سلوك القنوات غير الرسمية كلما أمكن ذلك . أمـا الصورة العامة الخاصة بالنظام الصارم فهي في طريقها للتحرير حيث أنها تتحول شيئاً فشيئاً لصالح الاستثمار الخاص . ومع ذلك فإن عملية التحرير لم تنفذ بسرعة متناسبة . وقد واجهت عملية التحرير التي بدأت في عام 1991 مع صدور قانون الاستثمار والإجـراءات الأخـرى بعض الصعوبات التي يتوقع أن يتم التغلب عليها بعد صدور و تنفيذ المرسوم رقـم 7 لعـام 2000 و اتخاذ الإجراءات الأخرى .

5- اتجاهات الاستثمار الخاص في العمل الزراعي 1991-2000

اعتباراً من أواخر عام 1991 و حتى كانون الأول عام 1999 تمت الموافقة على 1613 مشروع استثماري من قبل المجلس الأعلى للاستثمار . وكان معدل الموافقات التي تم منحها في تلك الفترة 16 مشروعاً في كل اجتماع شهري للمجلس . وقد وصل إجمالي الاستثمارات التي تمت الموافقة عليها إلى 352.7 مليار ليرة سورية أي ما يعادل 7.67 مليار دولار تقريباً (بسعر الصرف الرسمي 46 ل.س/دولار) . و بما أن هذا الرقم يغطي ثماني سنوات (حيث تم إصدار قانون الاستثمار في منتصف عام 1991 فإن عدد المشاريع التي تمت الموافقة عليها في ذلك العام قليلة) مما يدل على أن وسطي الاستثمارات التي تمت الموافقة عليها وصل إلى مايعادل 0.95 مليار دولار سنوياً . و يصل ذلك إلى 8% من إجمالي الناتج المحلي سنوياً حسب وسطي إجمالي الناتج المحلي السنوي الذي يصل إلى 13 مليار دولار في تلك الفترة . و يبين الجدول التالي تطور الموافقات على مدى تلك الفترة .

المشاريع التي تمت الموافقة عليها و رأس المال حسب القطاعات (1991-1999)

	زراعة	صناعة	نقل وغيرها	إجمالي	زراعة	صناعة	نقل وغيرها	إجمالي
1991		63	40	103	0.0	13.2	5.5	18.7
1992		106	158	264	0.0	16.5	14.0	30.5
1993		113	45	158	0.0	19.0	4.7	23.7
1994	7	146	53	206	0.7	77.5	1.6	79.8
1995	16	81	65	162	2.9	40.4	13.0	56.3
1996	11	82	116	209	1.6	60.6	3.7	65.9
1997	5	73	95	173	0.6	33.5	2.8	36.9
1998	13	40	160	213	4.0	15.9	2.5	22.4
1999	4	42	79	125	0.7	22.6	4.8-	18.5
الإجمالي	56	746	811	1613	10.5	299.2	43.0	352.7

في عام 1999 إلغاء أو تعديل بعض مشاريع النقل لذا فإن رأس المال يظهر سالباً في ذلك القطاع

المصدر : مكتب الاستثمار

وقد وصلت قيمة المشاريع التي وصل عددها إلى 1613 تمت الموافقة خلال عقد التسعينات على مشاريع بقيمة 352.7 مليار ليرة سورية أي ما يعادل 7.67 مليار دولار بسعر الصرف 46 ل.س/دولار . و تشكل المشاريع الزراعية نسبة 3% فقط من تلك المشاريع بما في ذلك مشاريع إنتاج المستلزمات مثل أنابيب الري أو المشاريع الخاصة بالإنتاج الحيواني و النباتي نظراً لكونها تحمل إمكانيات في تطوير القطاع الصناعي أيضاً . و في الواقع فإن مجلس الاستثمار لم يحبذ المشاريع الاستثمارية العاملة في مجال الإنتاج الزراعي بشكل مباشر بموجب القانون رقم 10 حيث تم تنفيذ القسم الأكبر من الاستثمارات في المشاريع الصناعية

(حوالي 85% من إجمالي الاستثمارات) . و قد كانت مشاريع النقل كثيرة جداً حيـث وصـل عددها إلى نصف عدد المشاريع المرخصة بموجب قانون الاستثمار ولكن حجمها كان أصغر حيث أنها مثلت نسبة 21% فقط من إجمالي الاستثمارات .

و تبين الجداول التالية تفاصيل المشاريع حسب القطاعات الفرعية و كذلك إجمـالي المبـالغ الاستثمارية المرصودة لها بالقطع الأجنبي و الاستثمارات في مجـال المعـدات المسـتوردة وتوفير فرص العمل الجديدة .

المشاريع الاستثمارية الموافق عليها من قبل مجلس الاسـتثمار (1991-1999) (بـآلاف الليرات السورية)

	المشاريع	إجمالي الاستثمار (000 ل.س)	%	بالقطع الأجنبي (المعادل لآلاف الليرات)	%	نسبة القطع الأجنبي
المحاصيل و الأشجار (*)	34	5,777,197	1.6	2,984,155	1.1	51.7
المنتجات الحيوانية والألبان (**)	17	4,353,877	1.2	3,077,845	1.1	70.7
مستلزمات الري والزراعةوالآبار	5	406,661	0.1	337,277	0.1	82.9
إجمالي القطاع الزراعي (***)	**56**	**10,537,735**	**3.0**	**6,399,278**	**2.3**	**60.7**
المـواد الغذائيـة و الأعـلاف الحيوانية (****)	265	68,869,064	19.5	41,595,016	15.3	60.4
النسيج و الألبسة	110	36,988,610	10.5	28,809,308	10.6	77.9
منتجات الخشب و المفروشات	5	408,856	0.1	255,101	0.1	62.4
منتجات الورق و الطباعة والنشر	20	5,034,052	1.4	4,210,041	1.5	83.6
الصناعات الكيماوية و الدهان	99	27,324,432	7.7	22,665,484	8.3	82.9
المنتجات غير المعدنية و مـواد البناء	60	127,941,408	36.3	110,461,984	40.5	86.3
الصناعات المعدنية الأساسية	45	8,463,135	2.4	6,524,844	2.4	77.1
المنتجات المعدنية و الأدوات	100	18,120,405	5.1	12,216,617	4.5	67.4
صـناعات أخـرى بمـا فيهـا المجوهرات	2	115,505	0.0	57,704	0.0	50.0
الأدوية و المنتجات الطبية	32	5,367,473	1.5	3,508,295	1.3	65.4
السياحة و الترفيه و السينما	9	564,280	0.2	277,630	0.1	49.2
إجمالي القطاع التحويلي	**746**	**299,197,984**	**84.9**	**230,582,016**	**84.6**	**77.1**

الكهرباء و الطاقة	2	1,735,432	0.5	1,633,887	0.6	94.1
النقل البري و آجار السيارات	801	39,257,632	11.1	32,217,824	11.8	82.1
النقل البحري	2	1,197,018	0.3	1,178,793	0.4	98.5
إجمالي قطاع النقل	**805**	**42,190,080**	**12.0**	**35,030,504**	**12.8**	**83.0**
التعدين	**1**	**50,000**	**0.0**	**43,000**	**0.0**	**86.0**
النشاطات الأخرى	**5**	**750,787**	**0.2**	**571,819**	**0.2**	**76.2**
الإجمالي	**1,613**	**352,725,824**	**100.0**	**272,626,624**	**100.0**	**77.3**

(*) تتضمن غالبية المشاريع أيضاً فعاليات الإنتاج الحيواني و معامل التصنيع المتعلقة بها (مثل أشجار الزيتون و معامل الزيت و أشجار الزيتون و تربية الأغنام)

(**) تتضمن غالبية المشاريع معامل تصنيع (مثل إنتاج الحليب و منتجات الألبان)

(***) تتضمن الإنتاج الزراعي بالإضافة إلى المعدات و المستلزمات والخدمات الزراعية

(****) تتضمن بعض مشاريع إنتاج المستلزمات الزراعية و تربية الثروة الحيوانية و تقديم الخدمات للمزارع التي يجب أن يتم تصنيفها ضمن القطاع الزراعي من أجل التناسب

المصدر : مكتب الاستثمار و يمكن أن لا تصل النسب إلى 100% نظراً للتقريب

تضمنت المشاريع برنامجاً بقيمة 204.86 مليار ليرة سورية للمعدات المستوردة أي 4.45 مليار دولار بمعدل 550 مليون دولار سنوياً . إن خلق 100 000 فرصة عمل من خلال استثمار مبلغ 7.67 مليار دولار يعني أن **تكاليف فرصة العمل الواحدة تصل إلى 76.705 دولار وسطياً** ترتفع إلى حوالي 100 000 دولار للفرصة الواحدة في المشاريع التحويلية و إلى 112 249 دولار في بعض القطاعات مثل "المنتجات غير المعدنية و مواد البناء" والتي تعمل بشكل رئيسي في الإسمنت . أما قطاع الإنتاج والتصنيع الزراعي فقد أظهر أرقاماً متوسطة حيث وصلت تكاليف خلق فرصة العمل 866 65 دولار و 818 78 دولار على التوالي ولكن هذه التكاليف لا تزال مرتفعة جداً حتى على المشاريع التي تعتمد على التقانات المتطورة .

وكما قدرنا سابقاً فإن الاستثمارات المقترحة سوف تمثل (إذا ما تم تنفيذها) حوالي 8% من إجمالي الناتج المحلي سنوياً و ذلك بهدف خلق حوالي 000 10 فرصة عمل وسطياً في السنة . ومع أخذ قوة العمل التي وصلت إلى 4.5 مليون في عام 1999 (أنظر المرفقات الإحصائية) فإن هذا يعني زيادة مباشرة في العمالة العامة بنسبة 0.22% باستثمار 8% من إجمالي الناتج المحلي أو مرونة الاستثمار المباشر للعمالة بنسبة 0.028% وهو أثر متدنٍ جداً

في الواقع[28] . وحتى السماح باستخدام مضاعف معقول للعمالة في القطاعات الأخـرى أي إذا استخدمنا المضاعف 2 أو 3 فإن استثمار 1% من إجمالي الناتج المحلي في هذا النـوع مـن المشاريع سوف يؤدي إلى زيادة (مباشرة و غير مباشرة) في العمالة العامة بنسـبة 0.056% (باستخدام المضاعف 2) أو 0.084% (باستخدام المضاعف 3) وهو جزء بسيط من الأرقـام المتوقعة والتي وصلت إلى 0.15 [29] . **وهكذا فإن معدل خلق فرص العمل من الاسـتثمارات المرخصة بموجب قانون الاستثمار رقم 10 منخفض جداً** .

المعدات المستوردة و العمالة المتوقعة ورأس المال المخطط/كثافة العمالة فـي المشـاريع الموافق عليها بموجب قانون الاستثمار (1991-1999)

	المعدات المستوردة (000 ل.س)	%	% من إجمالي الاستثمار	فرص العمل	الاستثمار لكل فرصة عمل	
					ل.س	$
المحاصيل و الأشجار	2,176,385	1.1	37.7	2,043	2,827,801	61,474
المنتجات الحيوانية	1,758,647	0.9	40.6	1,111	3,918,881	85,193
مسـتلزمات الـري والزراعة والآبار	190,434	0.1	46.8	324	1,255,127	27,285
إجمالي القطاع الزراعي	**4,135,466**	**2.0**	**39.2**	**3,478**	**3,029,826**	**65,866**
المواد الغذائية والأعلاف الحيوانية	28,559,015	13.9	41.5	18,995	3,625,642	78,818
النسيج و الألبسة	20,827,950	10.2	56.3	19,311	1,915,417	41,639
منتجـات الخشـب والمفروشات	150,346	0.1	36.3	199	2,054,553	44,664
منتجات الورق والطباعة والنشر	2,635,902	1.3	52.4	1,243	4,049,921	88,042
الصـناعات الكيماويـة والدهان	15,123,887	7.4	55.3	5,053	5,407,566	117,556
المنتجات غير المعدنيـة ومواد البناء	87,975,480	42.9	68.8	11,165	11,459,150	249,112
الصـناعات المعدنيـة الأساسية	3,245,672	1.6	38.4	2,901	2,917,316	63,420
المنتجـات المعدنيـة والأدوات	6,716,988	3.3	37.1	6,919	2,618,934	56,933

صناعات أخرى بما فيها المجوهرات	48,165	0.0	41.7	103	1,121,408	24,378
الأدوية و المنتجات الطبية	2,188,817	1.1	40.9	1,905	2,817,571	61,252
الســـياحة و الترفيـــه والسينما	203,975	0.1	36.1	317	1,780,063	38,697
إجمالي القطاع التحويلي	**167,694,224**	**81.9**	**56.0**	**65,111**	**4,595,199**	**99,896**
الكهرباء و الطاقة	**1,423,350**	**0.7**	**82.0**	**196**	**8,854,245**	**192,484**
النقـل البـري و آجـار السيارات	30,083,752	14.7	76.6	30,591	1,283,307	27,898
النقل البحري	1,104,894	0.5	92.3	257	4,657,658	101,253
إجمالي قطاع النقل	**31,188,646**	**15.2**	**73.9**	**30,848**	**1,367,676**	**29,732**
التعدين	**37,500**	**0.0**	**75.0**	**70**	**714,286**	**15,528**
النشاطات الأخرى	**383,932**	**0.2**	**51.1**	**264**	**2,843,890**	**61,824**
الإجمالي	**204,863,040**	**100.0**	**58.1**	**99,967**	**3,528,423**	**76,705**

المصدر : بناءً على البيانات التي تم الحصول عليها من مكتب الاستثمار – سعر الصرف المطبـق هـو 46 ل.س للدولار

أنظر الملاحظات حول الجدول السابق المتعلقة بتصنيف المشاريع حسب القطاعات

إن تأثير هذه الاستثمارات على خلق فرص العمل يعتبر من الأمور الهامـة جـداً حيـث أن استثمار هذه المبالغ الكبيرة يجب أن يساعد على خلق فرص عمل أكثر بكثير وخاصة في بلد يتمتع بهذه الزيادة السكانية وتوفر اليد العاملة و النقص الحاد في رأس المال والـذي يتميـز أيضاً بخروج رأس المال المحلي إلى خارج البلاد و ندرة دخول رؤوس الأموال الأجنبية إليـه إلا إذا تم منح حوافز استثنائية . ولكن الوضع ليس على ما هو عليـه الآن حيـث أن قـدرة المشاريع الموافق عليها على خلق فرص العمل قليل جداً . و يتطلب هذا الأمر المزيـد مـن الدراسة من أجل تفسير حجم رأس مال المشاريع الموافق عليها . و الاعتبـار الأول هـو أن الأرقام المتوفرة تتعلق بالاستثمارات التي **تمت الموافقة عليها** وليس الاستثمارات **الفعليـة** . ويمكن أن تكون بعض المشاريع قد استثمرت مبالغ أقل من تلك التي تمت الموافقة عليها أو قد تكون اقتصدت في شراء المباني و المعدات المطلوبة . و مع ذلك فإن جميع الشركات التـي تمت مقابلتها في هذه الدراسة تقريباً أشارت إلى أنها استثمرت المبالغ التي تمت الموافقة عليها وفي بعض الحالات كانت تلك المبالغ أكثر . ومع أن الاسـتبيان لـم يحـاول حسـاب تلـك الاستثمارات فإنه من الملاحظ أنه نادراً ما يظهر أن إحدى الشركات تستثمر مبالغ أقل من تلك الواردة في الترخيص . و مع ذلك فقد تكون بعض الشـركات قـد بالغـت فـي احتياجاتهـا

الاستثمارية للاستفادة من الإعفاءات الضريبية حيث أن المبلغ الذي يمكنهم اسـتثماره لاحقـاً دون ضريبة يحدد حسب قيمة الاستثمار المحدد عند الحصول على الموافقة . وإذا ما طلبـوا الترخيص بموجب مبالغ أقل فقد يواجهون بعض المشكلات فيما بعـد عنـدما يكـون حجـم الاستثمار أعلى من الحجم الذي تمت الموافقة عليه .

أما الاعتبار الثاني فيشير إلى أنه فيما لو كانت هذه الأرقام تعكس واقع حجم رأس المال فـإن إطار الاستثمارات الحالية يجب أن يشجع وجود مستويات عالية من التقانات على حساب خلق فرص العمل وهو سياسة مرغوب بها بشدة في بلد يتميز بتوفر اليد العاملة و تزايدها السريع. وهناك تفسير ممكن لهذا الأمر يكمن في أن الحوافز التي يمنحها قانون الاسـتثمار تحـدد أن الاستثمارات تستهلك كميات كبيرة من رأس المال على حساب خلق فرص العمل . و لكن هذا لا يقدم تفسيراً كاملاً لما هو حاصل حيث أن قانون الاستثمار يسمح باستيراد المعدات المعفـاة من التعريفة الجمركية و لكنه لا يعوض عن معدلات الأجور المنخفضة التي تدفع في سورية للعمال الصناعيين (حيث أن تلك الأجور أقل من دولار للساعة في أغلـب الحـالات) . أمـا الآلات المستوردة إلى سورية بموجب قانون الاستثمار رقم 10 عادة ما تكـون بـنفس قيمـة الآلات العاملة في أوربة والتي يعمل عليها عمال يكسبون عشرة أضعاف أو عشرين ضـعفاً مما يكسبه العمال السوريون . ويجب أن لا يؤدي اختيار تقانة الإنتاج إلى تبني تقانات بحاجة لرأس مال كبير حتى و لو تم إعفاء المعدات المستوردة من الضرائب .

و في حال كان التفسير السابق غير مقنع بشكل كامل فلا بد أن يكون هناك تفسيرات أخـرى ومن بين الأمور الواعدة في المجال البحثي هو افتراض أن الإطار الاستثماري الحـالي قـد يتضمن بعض الحوافز للمبالغة في المبالغ المستثمرة . و قد يتم هذا الأمر عن طريق المبالغة في قيمة السلع الإنتاجية المشتراة للمشروع أو عن طريق البيع غير القانوني لجزء من المواد المستوردة لشركات أخرى لا تتمتع بالإعفاءات الضريبية الممنوحة بموجب قانون الاسـتثمار رقم 10 (وهو أمر ممنوع بموجب المادة 30 من القانون) . و بالإضافة إلى تحقيق الأربـاح من المواد المعفاة من الضريبة بأسعار أعلى من الأسعار المحلية بكثير فإن مثل تلك المبالغـة في قيمة المواد قد تساعد على تبرير رفع نسبة حوالات الأرباح و إعادة تحويل رأس المـال (مما يساعد على هروب رأس المال المستقبلي) . كما أن هناك هدف مشابه يكمن في تحقيـق الشرعية للاحتفاظ برأس المال غير المصرح عنه في الخارج وذلك عن طريـق التصـريح بمبالغ الاستثمار التي تزيد عن التكاليف الفعلية للمعدات المستوردة إلى القطر . وقد يكون هذا الأمر جذاباً لبعض المستثمرين السوريين الذين يحتفظون برأس مال فـي الخـارج . ومـن

الواضح أن الجهات المعنية السورية لا تقوم بتدقيق القيمة الفعلية للمعدات المستوردة من قبـل المشاريع الموافق عليها و قد لا تكون وسائل تنفيذ مثل ذلك التدقيق متوفرة لتلك الجهات فـي ذلك العدد الكبير من المشاريع . وإذا كان هذا التفسير صحيحاً فإن العمالة الفعلية الناتجة عـن هذه الاستثمارات قد تكون أعلى مما تبدو عليه . و هو أمر يجب دراسته بدقة أكبر و في هذه الأثناء يمكن إيراد توصية لمكتب الاستثمار : **يجب أن يكثف المكتب جهوده لتـدقيق قيمـة المعدات و البنية التحتية المستثمرة في المشاريع . و يجب أن يقوم ذلك المكتب بتطبيق تلك القاعدة بترتيب المشاريع حسب الأولوية وحسب قدرتها على خلق فرص العمل كما هو وارد في قانون الاستثمار** . كما يمكن أن يكون هناك توصية أخرى تتمثل في مراجعـة مجموعـة الحوافز الواردة في القانون من أجل تجنـب تشـجيع المشـاريع التـي ترتفـع نسـب رأس المال/العمالة فيها .

المشاريع الزراعية يشكل قطاع الأعمال الزراعية حوالي ثلث المشاريع الزراعية والصناعية ومن بين أهم المشاريع في قطاع الأعمال الزراعية إنتاج الزيوت القابلة للاستهلاك بما فيهـا زيت الزيتون و الزيوت النباتية الأخرى . أما في المرتبة الثانية فيأتي قطاع الألبـان الـذي يتضمن مزارع الأبقار و تصنيع الألبان . وكذلك يتمتع قطـاع تصـنيع وتسـويق الخضـار بالأهمية . ومما يثير الدهشة أن تصنيع الفواكه لا يتمتع بأهمية كبيرة بشكل عام . و في بداية التسعينات كانت أغلب المشاريع المقدمة للترخيص تركز على إنتاج عصير الفواكه (حيث كان هناك اهتمام في امتصاص فائض إنتاج الحمضيات الحالي و المتوقع) كما أن هناك مشـاريع تعمل في التصنيف و التعبئة و التخزين المبرد للخضار و الفواكـه و إنتـاج المعكرونـة و الأغذية المعلبة . وقد كانت تلك المشاريع محصورة بالقطاع العام قبل صدور قانون الاستثمار كما هو الحال بالنسبة لزيت بذور القطن . ولكن الكثير من تلك المشاريع توقف بسبب إشـباع السوق المحلية بشكل سريع وعدم القدرة على فتح أسواق خارجية لاستيعاب الفائض وخاصـة في مجال الحمضيات و الخضار و الفواكه . و نتيجة لذلك فقد تحول التصنيع الزراعي إلـى قطاع الألبان وزيت الزيتون و طحن الحبوب . وقد توقف مؤخراً العمل في طحـن الحبـوب بسبب إنشاء مطاحن كبيرة تزيد عن الاحتياج السوري الحالي .

المشاريع الموافق عليها في مجال الإنتاج و التصنيع الزراعي (1992-1998)

النشاط	المشاريع
المحاصيل و أشجار الفواكه (زيتون في الغالب)	34
الإنتاج الحيواني و إنتاج الألبان	17
تجهيزات الري – الآبار و المستلزمات المزرعية	5
زيت الزيتون + الأعلاف الحيوانية	23
الزيوت النباتية الأخرى + الأعلاف الحيوانية	38
الفرز و التخزين و التبريد (*)	33
منتجات الألبان	20
المعكرونة	8
الأغذية المعلبة	7
طحن الحبوب	15
عصائر الفواكه	5
المقبلات و محضرات أغذية الأطفال	6
الأعلاف الحيوانية	12
الخميرة	2
تصنيع المنتجات الزراعية الأخرى	2
الإجمالي	**227**

(*) للخضار و الفواكه

المصدر : مكتب الاستثمار

ولسوء الحظ فلا يمكن إجراء تحليل مشابه على الاستثمارات المتعلقة بالاستثمار و خلق فرص العمل في مشاريع الأعمال الزراعية و ذلك لأن مكتب الاستثمار لا يقوم بمعالجـة البيانـات المتعلقة برأس المال المستثمر في كل فرع من فروع العمل الزراعي .

6- تشغيل قانون الاستثمار رقم 10

يتعرض هذا الفصل للتجربة الفعلية لبعض الشركات المرخصة بموجب قانون الاستثمار منذ صدوره في عام 1991 و حتى عام 2000 . ليس هناك استبيان رسمي متوفر حول هذا الموضوع لذا فقد تم الحصول على المعلومات المبينة هنا من المقابلات التي تم إجراؤها مع 24 شركة من مختلف الأنواع في القطر و في مختلف القطاعات . كما تمت الاستفادة من المعلومات المتوفرة لدى مكتب الاستثمار و كذلك من المداخلات التي أبداها معاون مدير المكتب السيد محمد الخلف الذي عمل كخبير وطني في هذه الدراسة .

و من أجل المحافظة على سرية الاستبيان و المعلومات و الآراء التي تم الحصول عليها من الشركات و كذلك المعلومات التي تم الحصول عليها من مكتب الاستثمار حول تلك الشركات فلم يتم إيرادها بالتفصيل في هذا التقرير .

6-1 العملية الإدارية

حسب المعلومات التي تم الحصول عليها من مكتب الاستثمار تمر عملية ترخيص المشاريع الخاصة بالمراحل التالية :

1- يتقدم **صاحب المشروع بجدوى اقتصادية** تتضمن المعلومات التالية :
- معلومات عن صاحب المشروع
- مقدرا رأس المال بالعملة المحلية و بالقطع الأجنبي
- الشكل القانوني للمشروع
- التكاليف الاستثمارية التقديرية
- طريقة التمويل
- الاحتياجات من الآلات و المعدات و الأجهزة الأساسية و وسائط النقل إن وجدت
- الطاقة الإنتاجية
- الاحتياجات من العمالة
- المواد المستوردة

2- يتم تقديم الدراسة مع طلب التشميل إلى **الوزارة المعنية** . فعلى سبيل المثال يتم تقديم طلبات المشاريع الزراعية إلى وزارة الزراعة و المشاريع الصناعية إلى وزارة

الصناعة إما بشكل مباشر أو عن طريق المديرية التابعة لتلك الوزارة في المحافظة المعنية .

3- بعد الحصول على **الموافقة** من الجهة المختصة يرسل الطلب إلى **مكتب الاستثمار** (التابع لرئاسة مجلس الوزراء)[30] .

4- يمنح مكتب الاستثمار المشروع **الموافقة الفنية** و **يقدمه** إلى المجلس الأعلى للاستثمار .

5- يتم اتخاذ **قرار** خلال شهر من قبل **المجلس الأعلى للاستثمار** الذي يجتمع مرة كل شهر وعندما تقتضي الحاجة .

6- بعد ذلك تصدر **الوزارة المعنية** قراراً آخر يتماشى مع قرار المجلس .

7- يقوم المستثمر بتنظيم **وثائق الإنشاء** وإنشاء الشركة التي ستقوم بتنفيذ المشروع الاستثماري (ويمكن إلغاء هذا الإجراء فيما لو كانت الشركة موجودة أصلاً)[31] .

8- يتم الحصول على **سجل تجاري** من **مديريات وزارة التموين في المحافظات** (ويمكن أيضاً إلغاء هذا الإجراء فيما لو كانت الشركة موجودة أصلاً) .

9- يتم تنظيم تعهد لمكتب الاستثمار الذي يقوم بمنح **الترخيص** .

10- وبناءً على ذلك الترخيص يقوم المستثمر بالحصول على **إجازة الاستيراد** من أجل المعدات والآلات المطلوبة من مديريات وزارة الاقتصاد في المحافظات .

11- يقوم المستثمر بالحصول على **الأرض** اللازمة لإنشاء المشروع وذلك عن طريق شراء الأرض من المالكين أو استئجارها من الدولة . و قد يؤدي استئجار الأرض إلى تأخيرات كبيرة في تنفيذ المشروع .

12- يقوم المستثمر غالباً بتقديم طلب لتوسيع شبكات الخدمات الرئيسية في موقع المشروع (الماء و الكهرباء و الخطوط الهاتفية) وذلك نظراً لعدم توفر المناطق الصناعية في سورية ماعدا المنطقة الحرة[32] . وإذا لم يتم التمكن من توسيع الشبكات

أو ظهر أن التوسيع سيكون مكلفاً جداً يتوجب على الشركة تأمين تلك الخدمات على حسابها الخاص وذلك من خلال الحصول على مصادر مائية خاصة بها و توليد الكهرباء بشكل ميكانيكي والحصول على الهواتف الجوالة (ولا يزال الحصول على الهواتف الجوالة في بداياته في سورية حيث تم البدء به في عام 2001) .

13- يتم **إنشاء المباني الجديدة** إذا دعت الضرورة ويجب عند ذلك الحصول على **ترخيص بالبناء** .

14- بعد الحصول على إذن البناء يتم البدء به و بعد الانتهاء يقوم المستثمر بالحصول على **تصريح** من المحافظة المعنية يثبت إتمام مرحلة المباني في المشروع .

15- بناءً على إجازات الاستيراد (التي تم التحدث عنها في البند 10) يقوم المستثمر باستيراد المواد و تقديم **وثائق الاستيراد** عن طريق المصرف التجاري السوري .

16- يجب أن تصل المعدات المستوردة إلى القطر و **تفرغ** في الميناء و **تخلص من الجمارك** وتنقل إلى موقع المشروع (وهنا يجب الحصول على **أذونات المرور** و تسديد **نفقات المرور**) وذلك قبل تركيب المعدات و البدء بالتشغيل .

17- بعد أن يتم تركيب التجهيزات و المعدات يتم الحصول على **ترخيص إداري** من وزارة الصناعة للبدء الفعلي بالإنتاج .

18- بعد إنهاء الخطوات السابقة بالكامل يمكن البدء بالإنتاج الفعلي .

يمكن أن يكون **الحصول على الأرض** (وخاصة من خلال الاستئجار من أراضي الدولة) معقداً وقد يسبب الكثير من التأخير في تنفيذ المشروع لذا فلابد أن يتم تبسيط قوانين و إجراءات الاستئجار (وخاصةً قبل ترخيص المشروع بموجب القانون رقم 10) . وقد تكون أفضل طريقة لحل تلك المشكلة التي تتماشى مع الكثير من المشكلات التي غالباً ما تطرأ (عدم توفر الكهرباء و الخدمات الأساسية الأخرى) من خلال إنشاء **مدن صناعية و مدن أعمال** في مناطق مختارة من القطر حيث يمكن الحصول على الأرض للمشاريع الاستثمارية بشكل سهل وحيث تتوفر جميع الخدمات الرئيسية .

إن العملية التي تحدثنا عنها سابقاً للبدء بتشغيل المشروع تستغرق وقتاً طويلاً و تحتوي على الكثير من التعقيدات . و قد تستغرق بعض الشركات أكثر من فترة الثلاث السنوات التي يسمح بها قانون الاستثمار و قد تبدأ فترة الإعفاء الضريبي لمدة خمس سنوات قبل إتمام إجراءات التشغيل . وفي الواقع فلم تتمكن الكثير من الشركات من إنهاء هذه العملية و البدء بالتشغيل الكامل خلال السنوات الثلاث وكما هو مبين أدناه فإن هذا لا يرجع إلى أسباب تتعلق بالمستثمر أو بالشركة و إنما نتيجة للتعقيدات الناجمة عن الإجراءات المتبعة .

ويمكن تبسيط تلك العملية باتخاذ مجموعة من الإجراءات وقد يكون أكثر المقترحات وضوحاً إلغاء البند (2) من خطوات التأسيس والمتعلق بالموافقة على المشاريع من قبل الوزارة قبل تقديمه لمجلس الاستثمار حيث أن جميع الجهات المعنية ممثلة في مجلس الاستثمار و يمكن الحصول على الموافقات الفنية من خلال مكتب الاستثمار نفسه كما يمكن تنفيذ تبسيط مشابه آخر و ذلك من خلال التخلص من اتخاذ القرار من الوزارة المعنية (الخطوة 6) بعد قيام مجلس الاستثمار بمنح الموافقة للمشروع وذلك إذا كان من الممكن اعتبار قرار المجلس كقرار صادر عن الوزارة (حيث أن الوزارة ممثلة في المجلس) .

وبينما تبدو الخطوات الأخرى ضرورية و منطقية فإن الإجراءات الفعلية دائماً ما تكون معقدة ويكون تنفيذها بطيئاً و غير مضمون . وغالباً ما يجد المسؤولون أن هناك شكوكاً في التشريعات المطبقة و خاصةً إذا كانت تلك التشريعات حديثة العهد أو استثنائية . و في كل مرحلة من المراحل (على سبيل المثال الحصول على الترخيص من المحافظة أو مرور المشروع من خلال الوزارة المعنية إلى مكتب الاستثمار والمكاتب الداخلية أو المديريات المتعددة التي يجب أن تتدخل في تلك العملية و التي يستغرق كل منها يوماً أو أكثر للقيام بعمله) . كما أن هناك إجراء مكرر بشكل كبير و هو الحصول على الكثير من التواقيع والكثير من الأوراق التي يجب إنجازها و التي تذهب و تعود إلى نفس الجهة عدة مرات قبل التوصل إلى قرار نهائي . و في الواقع فإن كل هذه الإجراءات تخفض من فعالية ونوعية الرقابة المقصود تنفيذها و تؤدي إلى زيادة التكاليف كما أنها تشكل حافزاً كبيراً لاتباع الطرق غير الرسمية في تنفيذ تلك الإجراءات .

و كما أشارت بعض الشركات التي تمت مقابلتها في هذه الدراسة ففي أفضل الحالات لا تستغرق هذه العملية أقل من سنة كاملة ابتداءً من تقديم الطلب إلى التمكن من التشغيل . وغالباً ما تستغرق هذه العملية وقتاً أطول : حيث يبدو الحد الوسطي مابين 3-4 سنوات . وحتى

الإجراءات الإدارية الأولية من 1-9 قد تستغرق شهوراً عديدة قد تمتد لتصبح ثلاث سـنوات أو أكثر في بعض الحالات .

و يعمل مكتب الاستثمار و مجلس الاستثمار بسرعة كافية حيث يجتمع المجلس حسب القانون مرة كل شهرين على الأقل و غالباً ما يجتمع مرة كل شهر . و عادةً ما يتم اتخاذ قرار بشـأن المشروع خلال شهر من تحويل الطلب من الوزارة المعنية . ولكن النـواحي الأخـرى مـن العملية الإدارية تستغرق وقتاً طويلاً .

يبين هذا التحليل أن خلق بيئة مناسبة للاستثمار لا يقتصر فقط على إصدار التشريعات اللازمة (مثل قانون الاستثمار رقم 10) و إنما يتطلب أيضاً إصلاح الجهاز الحكومي من أجل تسـهيل عملية الاستثمار بدلاً من إعاقتها . و في هذه العملية الإدارية يمكن إجراء دراسة مفصلة على كل مرحلة من المراحل وقد تشير تلك الدراسات إلى التعديلات التي يمكـن إجراؤهـا علـى الشكل و الإجراءات من أجل تسريع و تبسيط تنفيذ المشاريع .

2-6 من المخطط و حتى التنفيذ

نتيجة للعملية المعقدة التي تحدثنا عنها لم يتم البدء بالكثير من المشاريع أو أنها بـدأت بوقـت متأخر جداً عما كان متوقعاً لها كما هو مبين في الجدول التـالي الـذي يتضـمن المشـاريع الزراعية و التصنيعية و لا يتضمن مشاريع النقل .

و قد أتمت المشاريع التي حصلت على التراخيص العملية الاسـتثمارية لكامـل رأس المـال المصرح عنه . و يعني الترخيص الصغرى وجود جزء من العملية الإنتاجية التي لم تنته بعد نظراً للحاجة لتنفيذ بعض الاستثمارات الإضافية أو لإتمـام الاسـتثمارات الأصـلية . و قـد لايرجع هذا حصراً إلى التأخير الذي يتعرض له المشروع و إنما بسـبب الجـدول الفنـي أو الاقتصادي للاستثمارات على مرور الوقت .

واقع المشاريع الزراعية و الصناعية الموافق عليها حتى عام 1999 (بتاريخ كـانون الأول 2000)

السنة	المشـاريع الموافـق عليهـا فـي قطـاع الزراعة و الصناعات التحويلية	المشاريع التـي أنهت ترخيص السـجل الصناعي	المشـاريع التـي حصـلت علـى تـرخيص سـجل صناعي صغرى	المشاريع قيـد الإنجاز	المشاريع التي لم تبدأ العمل حتـى 2000/12/31
1991	62	46	10	6	--
1992	98	64	24	10	--
1993	82	24	15	17	26
1994	144	14	20	19	91
1995	90	5	7	22	56
1996	95	8	4	23	60
1997	71	6	2	27	36
1998	83	2	3	54	24
1999	85	---	--	18	67
الإجمالي	**810**	**169**	**85**	**196**	**360**
المصدر : مكتب الاستثمار – باستثناء مشاريع النقل و القطاعات الأخرى					

في عام 2000 وصلت نسبة المشاريع التي تمت الموافقة عليها حتى عام 1999 والتي بـدأت فترة التشغيل الكامل إلى 20% أما المشاريع التي لم تبدأ عملية التنفيذ الإداري و المادي فقـد وصلت إلى 44% و يمكن إعادة ترتيب الجدول السابق بحيث يصبح كما يلي :

تنفيذ المشاريع الزراعية و الصناعية الموافق عليها بتاريخ 2000/12/31

	عدد المشاريع				نسبة المشاريع			
السنة	الموافق عليها	التي بدأت الإجراءات	العاملة (*)	قيد الإنجاز	موافق عليها	التي بدأت الإجراءات	العاملة (*)	قيد الإنجاز
1991	62	62	56	6	100.0%	100.0%	90.3%	9.7%
1992	98	98	88	10	100.0%	100.0%	89.8%	10.2%
1993	82	56	39	17	100.0%	68.3%	47.6%	20.7%
1994	144	53	34	19	100.0%	36.8%	23.6%	13.2%
1995	90	34	12	22	100.0%	37.8%	13.3%	24.4%
1996	95	35	12	23	100.0%	36.8%	12.6%	24.2%
1997	71	35	8	27	100.0%	49.3%	11.3%	38.0%
1998	83	59	5	54	100.0%	71.1%	6.0%	65.1%
1999	85	18	0	18	100.0%	21.2%	0.0%	21.2%
الإجمالي	**810**	**450**	**254**	**196**	**100.0%**	**55.6%**	**31.4%**	**24.2%**

(*) ترخيص صناعي صغرى أو كلي بتاريخ 2000/12/31

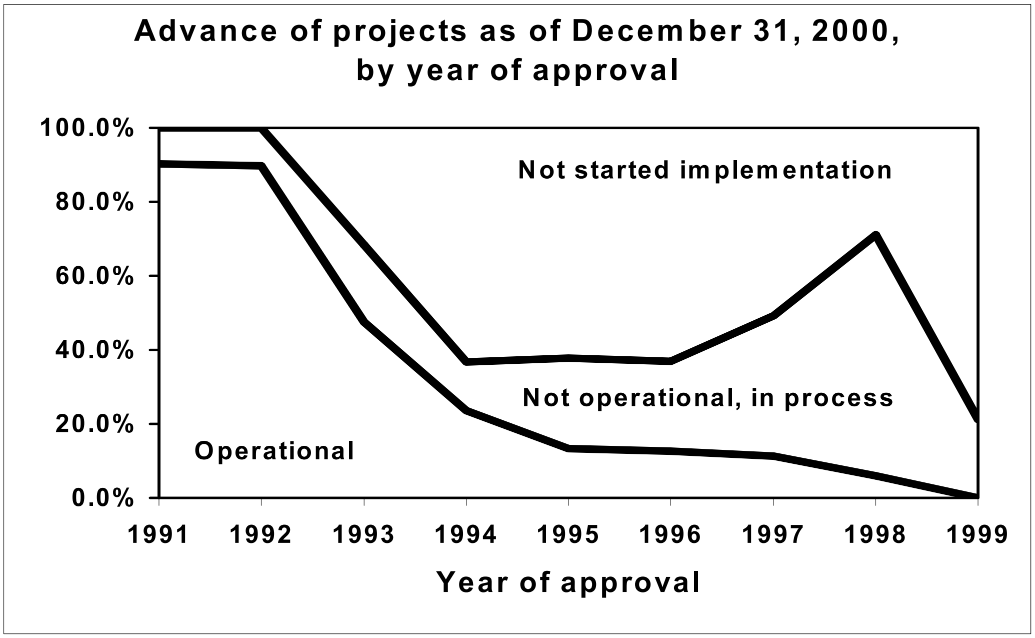
المصدر : مكتب الاستثمار – باستثناء مشاريع النقل

كما هو مبين في الجدول أعلاه ففي نهاية عام 2000 كان عدد المشاريع الصناعية والزراعية التي تم تشغيلها بشكل كامل 169 (20%) من أصل 810 مشروعاً و 85 مشروع آخر (أكثر بقليل من 10%) حصلت على الترخيص الصغرى مما يشير إلى أن المشروع بدأ العمل ولكن لم يتم بعد تنفيذ جزء من الاستثمارات .

ويمكن أن يرجع هذا إلى التأخير في التنفيذ و لكنه يرجع أيضاً إلى جدول الاستثمار الذي يجب أن ينفذ خلال فترة زمنية موسعة لأسباب فنية (مثال : تقوم إحدى الشركات التي تمت مقابلتها بتنفيذ مشروع لزراعة أشجار الزيتون التي لن تصل مرحلة الإثمار الكامل قبل 15 عاماً وتقوم ببناء معمل لزيت الزيتون الذي يجب أن لا يكون جاهزاً قبل أن تصل الأشجار إلى السنة الثانية عشرة من العمر) . و مع ذلك فإن نسبة 31% فقط من المشاريع كانت عاملة بشكل كامل أو صغرى . وهناك قسم كبير من المشاريع التي لم تبدأ العمل بعد (والكثير منها تم إيقافه و كان عدد قليل منها قد بدأ العمل قبل نهاية عام 2000 بقليل) . أما المشاريع التي لم يتم البدء بها بعد سنة أو سنتين من الموافقة فيمكن اعتبارها مشاريع **موقفة** .

يساعد الشكل المرفق على فهم ديناميكيات هذه الأرقام فبالعودة إلى ما قبل عام 2000 يظهر أن القسم الأكبر من المشاريع التي تمت الموافقة عليها في الفترة 1991-1992 و أكثر من نصف المشاريع التي تمت الموافقة عليها في عام 1993 بدأت التشغيل . ولكن جزءاً صغيراً

فقط من المشاريع التي تمت الموافقة عليها اعتباراً من عام 1994 ومابعد لم تبدأ العمل قبـل نهاية عام 2000 .



يبين الجدول و الشكل الواردين أعلاه أن زيادة المشاريع التي لم يتم البدء بهـا والتـي تمـت الموافقة عليها منذ عام 1993 مما يعكس تغير مفاهيم عملية التحرير . و قد تم تسجيل زيـادة مشجعة في المشاريع التي حصلت على الموافقة في عام 1998 والتي بدأت إجراءات التنفيـذ ومع ذلك فإن هذا لا ينطبق على المشاريع التي تمت الموافقة عليها في عام 1999 وقد يرجع ذلك إلى التراجع الاقتصادي الذي طرأ في تلك السنة .

يمكن استخدام البيانات المتاحة لتقدير المشاريع التي بدأت بالتنفيذ و التي في طريقهـا لبـدء التشغيل بعد الموافقة عليها من قبل مكتب الاستثمار **هناك نسبة 41% من تلك المشاريع التي كانت لاتزال في مرحلة التنفيذ الإدارية بعد سنتين من العمل المتواصل و نسبة 33% منها لا**

تزال في مرحلة بدء الإجراءات بعد ثلاث سنوات من الموافقة[33] . كما يمكن أن يرجع سبب عدم تقدم المشروع إلى أسباب تطوعية . ففي الواقع تخلى بعض المستثمرين طواعية عن تنفيذ بعض تلك المشاريع نظراً للتأخيرات التي تعرضوا لها و لتغير مناخ الاستثمار الذي تحدثنا عنه سابقاً . و قد انخفض الحماس الذي طرأ في البداية بعد صدور القانون رقم 10 لعام 1991 تراجع تفاؤل المستثمرين بعد عام 1993 وقد يرجع ذلك إلى تشجيع البعض للتخلي عن تلك المشاريع أو إلى تأجيلها إلى أجل غير مسمى . كما أن تباطؤ النمو في أواخر التسعينات لم يمنح تلك المشاريع التشجيع المناسب .

و تتمثل الملامح الأساسية لهذه البيانات في أن نسبة 44% من المشاريع **لم تتجاوز مرحلة الموافقة** و أن عدداً كبيراً من المشاريع التي بدأت مرحلة التنفيذ **لم تبدأ التشغيل بعد** حتى نهاية عام 2000 . وبالإضافة إلى ذلك فإن المشاريع التي لم تبدأ في نهاية عام 2000 تتضمن مشاريع تمت الموافقة عليها في عام 1991 وبدأت الإجراءات الإدارية بعد موافقة مجلس الاستثمار ولكنها لا تزال متوقفة عند مرحلة من المراحل الكثيرة التي تحدثنا عنها سابقاً وقد يكون المستثمرون قد تخلوا عنها منذ وقت طويل[34] .

إن وضع قطاع النقل ليس بأفضل بكثير فقد تم تحليل 692 مشروع نقل حتى شهر كانون الأول 1998 و تم تشغيل 230 مشروع منها بالشكل الكامل و 178 منها بشكل صغرى و تم إلغاء 3 منها بسبب خرق أحكام المادة 30 من القانون (استخدام المواد المستوردة لأغراض غير مصرح عنها مثل الاستخدام الخاص للسيارات) أما المشاريع المتبقية و البالغ عددها 281 (أي حوالي 18%) فلم تبدأ العمل . و ليس هناك تفاصيل حسب السنوات حول هذا القطاع الذي يقع على كل الأحوال خارج نطاق الدراسة .

وحتى مع أخذ إسقاط المشروع بسبب تغير الظروف الاقتصادية أو تراجع التوقعات حول عملية التعديل الاقتصادي في سورية بعين الاعتبار فإن تلك الأرقام تشير إلى أن موافقة مجلس الاستثمار على المشاريع الاستثمارية لا تعني التنفيذ الفعلي للمشروع . و في كل الأحوال فإن التأخيرات تعكس (صغرىاً على الأقل) الانعكاس غير المشجع للخطوات الكثيرة التي تتعلق بتنفيذ المشروع قبل أن يدخل حيز التشغيل و الوقت الذي يستهلك في ذلك المشروع .

لم يقم مكتب الاستثمار بإعداد جدول يبين مبالغ **رأس المال** المتعلق بالمشاريع المنفذة و غير المنفذة كما أنه لا يقوم بمراقبة العمل الفعلي في الاستثمارات في الشركات المنفذة لذا فإن مبلغ رأس المال المستثمر بموجب قانون الاستثمار غير معروف بشكل مباشر . و مع ذلك فبناء على عدد المشاريع المعنية يمكن التقدير انه في نهاية عام 2000 **كان حجم رأس المال غير المستثمر يساوي 31% تقريباً من رأس المال المعلن عنه** (وهذا بافتراض أن المشاريع الكبيرة لها يمكن أن تكون أجلت أو تم التخلي عنها) .

وصل إجمالي الاستثمارات من المشاريع التي تمت الموافقة عليها حتى عام 1999 حوالي 7.67 مليار دولار منها 6.73 مليار ليرة للمشاريع الصناعية و الزراعية بمعدل تنفيذ يساوي 31% و بافتراض أن المشاريع المنفذة هي ذات حجم متوسط فإن هذا يعني أن قيمة المشاريع المنفذة وصلت إلى حوالي 2.11 مليار دولار . وصل معدل التنفيذ في مشاريع النقل التي وصل عددها إلى 811 مشروع (بما فيها المشاريع في القطاعات الأخرى) والتي وصل رأس مالها إلى 0.93 مليار دولار إلى 70% . و هكذا **فيمكن أن تكون قيمة الاستثمار المفترض الناتج عن المشاريع التي تمت الموافقة عليها حتى عام 1999 بموجب القانون رقم 10 حوالي 3.05 مليار دولار** أو بمعدل وسطي يساوي 338 مليون دولار سنوياً في الفترة 1992-2000 . و قد يصل حجم استثمارات المشاريع الصناعية إلى 235 مليون دولار سنوياً خلال الفترة 1992-1999 .

و تتمتع هذه النتائج بالأهمية في حال تم استخدامها في تقييم انعكاس عملية الاستثمار التي أدى إليها تنفيذ قانون الاستثمار ولكننا نذكرها في هذا الإطار للإشارة إلى **انخفاض معدل التنفيذ** في الاستثمارات الحاصلة على الموافقة بموجب القانون . و يشكل هذا الواقع الأثر المشترك للظروف الاقتصادية المتغيرة و التوقعات المتعلقة بها من ناحية و الانعكاسات المؤثرة سلباً على العملية الإدارية المعقدة الخاصة بتنفيذ المشاريع الموافق عليها .

3-6 مشكلات الربط مع الإنتاج الزراعي

لايزال التكامل الرأسي بين الإنتاج في المزارع و معامل التصنيع و التسويق في بداياته في سورية و قد كانت المشاريع القليلة التي تم عرضها على مكتب الاستثمار في مجال الإنتاج الزراعي تربط بين المشروع و التصنيع المتعلق بالمواد المنتجة .

و في بعض الحالات فإن المشكلة هي مشكلة مالية فلا يزال المزارعون يبيعون إنتاجهم بعـد الحصاد مباشرة لأنهم لا يمتلكون القدرة التخزين و الانتظار للحصول على أسعار أفضل (فيما لو كان إنتاجهم قابل للتخزين) . بالإضافة إلى أن أولئك المزارعين يرغبون بالحصول علـى دفعاتهم في وقت قصير قبل التمكن من تصنيع المنتج و إرساله إلى السوق والحصـول علـى الإيرادات من الشركة المصنعة . وهكذا تحتاج شركات العمل الزراعي إلى مبالغ أكبر لرأس المال العامل . و قد تمت مقابلة إحدى الشركات العاملة في تصنيع الفواكه أثناء تنفيذ الدراسة وأشار مالك تلك الشركة إلى أن رأس المال الثابت وصل إلى 8 مليون دولار و هو يتطلب 4 مليون دولار كرأس مال عامل في كل سنة و ذلك لشراء الفواكه مـن المنتجـين . إن نـدرة القروض المقدمة من المصارف التجارية يؤدي إلى زيادة حجم المشكلة . ويبدو أن هناك ندرة في توفر القروض المصرفية المستخدمة لمثل تلك الأغـراض و مـن ناحيـة أخـرى فـإن المصارف و الجهات المعنية الأخرى تعتبر المستثمرين بموجب قانون الاسـتثمار رقـم 10 مسؤولين عن تأمين الاحتياجات المالية لمشاريعهم وألا يعتمدوا على المصارف للحصول على تلك الأموال .

من بين أهم المشكلات المتعلقة بالمعامل التي دخلت مرحلة التشغيل مشكلة نوعية و مواصفات المواد الخام التي يقدمها المصرف الزراعي . لذا فإن العدس و الحمص قد يتضـمنان تنوعـاً كبيراً في نوعية و لون البذار[35] . كما قد تحتوي البندورة على كميات كبيرة من الثمـار ذات النوعية السيئة و غير المناسبة للتصنيع و ينطبق الأمر ذاته على التفاح والمشمش[36] .

4-6 المشكلات المتعلقة بالعلاقات مع الشركات التابعة للدولة

تتعامل بعض الشركات التي تمت مقابلها مع المؤسسة العامة لتجارة و تصنيع الحبوب مـن خلال عقود لطحن الحبوب و إنتاج الدقيق . و تقوم بعض الشركات الأخرى المواد الخام مـن تلك المؤسسة و باستثناء بعض التأخيرات في الدفع فيبدو أن تلك المطاحن لا تعاني مـن أيـة مشكلة أو على الأقل فإن حجم المشكلات الذي ظهر في تلك الدراسة كان محدوداً .

و في بعض الحالات أدى وجود الشركات التابعة للدولة إلى وجود عقبات كبيرة للحصول على ترخيص بتنفيذ المشروع حيث كانت الوزارات المختصة تؤجل المشاريع لمـدة أشـهر قبـل توجيهه إلى مكتب الاستثمار و إلى المجلس الأعلى للاستثمار (مع أنه يتوجب عليها قانونياً أن تقوم بتحويل المشروع خلال شهر واحد) وذلك بسبب خوفها من أن المنافس الجديد قد يهـدد الشركة التابعة للقطاع العام فيما لو حصل على الترخيص .

و هكذا فإن المسؤولين الحكوميين يعتقدون أنه يجب عدم اعتبار قطاع التبغ قطاعاً استراتيجياً ولكن لا يزال ذلك القطاع محصوراً بالدولة وذلك نظراً لأن شركات التصنيع تابعة للدولة وأنها قد تواجه المشكلات بسبب فتح معامل للقطاع الخاص .

6-5 المشكلات المتعلقة بالوصول إلى الأسواق الخارجية

هناك مشكلتان رئيسيتان في هذا الخصوص إحداهما تتعلق بالصعوبات في استيراد المستلزمات وهي من الملامح العامة لعمليات التجارة الخارجية . ويحتاج تخليص المواد المستوردة و إيصالها إلى أرض المعمل إلى فترة قد تستمر عدة شهور . و تشكل عملية الحصول على التراخيص جزءاً كبيراً من هذه العملية كما تشكل العمليات المصرفية مع المصرف التجاري جزءاً آخر . كما أن هناك تعقيدات متكررة الحدوث في مراكز الجمارك فقد اشتكت إحدى الشركات من الإجراءات و الدفعات الواجب تسديدها من أجل النقل من المرفأ إلى المعمل (وهي حالة خاصة تتطلب المرور على مسافة كبيرة في القطر و المرور في عدة محافظات) .

6-6 المشكلات المتعلقة بالضرائب و الدعم

يمنح قانون تشجيع الاستثمار إعفاءات مؤقتة للشركة من ضريبة الدخل و الرسوم الجمركية والسلع الإنتاجية و الضرائب على العقارات . و لكن هناك مجال كبير للكثير من الضرائب الأخرى التي يتم دفعها و التي لا يقدم القانون إعفاءات سواءً أكانت إعفاءات دائمة أو مؤقتة . و من بين هذه الضرائب ما هو منخفض بما فيه الكفاية (نظراً للقيم النقدية التي لم يتم تحديثها منذ زمن طويل و لكن قد يتم تحديثها في أي وقت من الأوقات) ولكن يجب تجنب الدفعات المتعلقة بالتعقيدات الإدارية .

كما أن هناك مشكلة أخرى تتمثل في القفزة المباشرة من الإعفاء الضريبي الكامل إلى التكليف الضريبي بمبالغ مرتفعة في نهاية فترة الإعفاء . و بما أن ضريبة الدخل مرتفعة جداً (تصل إلى 60% بما فيها الضريبة و المجهود الحربي و بعض النفقات الإدارية الأخرى) مما يقلص من الأرباح الصافية و يعرض قدرة تلك المشاريع على تحقيق الأرباح . و قد وصلت العديد من الشركات إلى مرحلة دفع الضرائب في الفترة 1998-1999 لذا فقد احتاجت تلك الشركات إلى البدء بدفع الضرائب في سنوات سيئة جداً حيث كانت تلك السنوات تتميز بالتراجع الاقتصادي و انخفاض الأرباح . و قد أشار أحد أصحاب الشركات (شركة كبيرة)

الذين تمت مقابلتهم إلى أن جزءاً كبيراً من عمليات شركته قد تم بشكل غير رسمي وإلا فـإن ضريبة الدخل سوف تثقل كاهل الشركة في سنة أو سنتين . و عملياً فإن الكثير من الشركات تشير إلى أنها تحقق جزءاً قليلاً من الأرباح بل أنها غالباً ما تنشئ دفاتر حسابات خاصة لهـذا الغرض[37] .

تشير جميع المؤشرات في هذا الخصوص إلى أن ضريبة الشركات تقع على الجانب الخـاطئ من منحنى لافر . وأنه من المعروف أن منحنى لافر يشير إلى مستوى الضرائب الذي يمكـن أن يؤدي بسببه أي زيادة في الضريبة إلى انخفاض في الإنتاج و ليس زيـادة فـي إيـرادات الضرائب . ويبدو أن انخفاض الضريبة على دخل الشركات و خاصة إذا مـا اقتـرن ذلـك بالإجراءات الأخرى لتحسين حسابات الضرائب فإن ذلك يمكن أن يؤدي إلى زيادة الإيرادات.

و بالإضافة إلى أسعار الفائدة المرتفعة جداً فإن الشرائح المتعلقة بضريبة دخل الشركات قديمة وبحاجة لتحديث . حيث تبدأ الشريحة العليا (الخاضعة لأعلى حد من الضريبة) عند المليـون ليرة سورية و هو مبلغ صغير نسبياً مقارنةً بالمقاييس المتبعة عادة (000 20 دولار سنوياً) . أي أن كامل دخل الشركات إذا ما تم الإعلان عن الأرباح يخضع لمعدلات التكليف الضريبي القصوى .

6-7 المشكلات المتعلقة بالقطع الأجنبي

إن المشكلة الرئيسية هي مشكلة دخول الأسواق التي تواجهها الكثير من الشركات المخصصة للسوق المحلية فقط و تنتج تلك المشكلات من الحاجة للحصول على القطع الأجنبي من خلال **الأقنية القانونية** من أجل استيراد المستلزمات مهما كان نوعها أو لأي سبب آخر مثل تحويل الأرباح . و في الواقع فليس هناك وسائل قانونية متاحة لهذا الأمر . إن القيود المفروضة على القطع الأجنبي تمنع تلك الشركات من الحصول على القطع الأجنبي من المصـرف التجـاري (إن إجراء تحرير عملية بيع القطع الأجنبي يقتصر على الأغراض الشخصية و بمبالغ قليلـة نسبياً و ليس للاستخدامات الاستثمارية) كما أن أسواق عوائد التصدير محدودة الموارد في تلك الحالة . و عملياً فإن القسم الأكبر من الشركات يلجأ إلى السوق الموازية و لكن أيـة شـركة أجنبية هامة (وخاصةً إذا كانت شركة أوربية يتوجب عليها اتباع تلك القوانين) فسوف تقع في المشكلات حيث يتوجب عليها اتباع طرق غير رسمية للحصول على القطع الأجنبي . لذا فإن هناك حاجة ملحة لإمكانية تحويل العمل و المزيد من التحرير في نظام القطع الأجنبي و يبدو أن الدولة تعتزم تطبيق هذا الأمر بشكل تدريجي و لكن لم يتم إنهاء تلك الخطوات بعد .

وهناك مشكلة أخرى تكمن في الفارق بين أسعار الصرف المطبقة على مختلف العمليات حيث تصرف عوائد التصدير في المصرف التجاري (يجب صرف 25% من تلك العوائد في المصرف التجاري) ويطبق عليها سعر الصرف 46 ل.س/دولار بينما تكاليف الاستيراد فتمول من القطع الأجنبي الذي يتم شراؤه بأسعار السوق (حوالي 50 ل.س/دولار) . و يضيف هذا الفارق الذي يصل إلى 9% إلى تكاليف العمل و الضرائب و التكاليف المالية خلال عملية التصدير أو الاستيراد مما يمتص الأرباح الناجمة عن الاستيراد أو التصدير .

6-8 المشكلات المتعلقة بالقروض

تنشأ المشكلات المتعلقة بالقروض من الواقع البدائي للنظام المصرفي في سورية والذي سيتم تعديله بشكل عميق بسبب قانون المصارف الجديد الذي تم صدوره مؤخراً و الذي يسمح بعمل المصارف الخاصة في القطر و ذلك للمرة الأولى منذ عدة عقود . و قد كان هناك العديد من المشكلات حتى الآن و كانت شكاوى المستثمرين كثيرة جداً حيث تتمثل تلك الشكاوى في ندرة القروض و الإجراءات المصرفية المطولة و التي لا تتمتع بالكفاءة و عدم توفر الخبرات اللازمة لدى موظفي المصارف في العمليات المالية غير العادية و ارتفاع أسعار الفائدة الحقيقية مع عدم وجود التضخم أو الانكماش كما هو الحال في الفترة 1998-2001 وصعوبة شروط كتب الاعتماد و الحاجة إلى وجود ضمانات كبيرة جداً قد لا تتماشى مع مبالغ القروض .

أشارت إحدى الشركات التي تمت مقابلتها أثناء تنفيذ الاستبيان إلى أنها عندما كانت تواجه مشكلات متعلقة بالقروض قصيرة الأجل تقدمت بطلب للحصول على قرض من المصرف الصناعي السوري و كان المبلغ الذي حصلت عليه يعادل 10% فقط كقرض قصير الأجل (سنة واحدة) مقابل الاعتبار الشركة بأكملها ضمانة لذلك القرض مما أعاق استخدام أي من الموجودات للحصول على قرض إضافي .

6-9 المشكلات المتعلقة بالتسعير

يتعامل القسم الأكبر من المشاريع مع المنتجات التي لا تسعر من قبل الدولة ومع ذلك يتوجب على الشركة الحصول على ترخيص لأي تغيير في الأسعار . و عملياً ففي أغلب الأحيان لايتعدى هذا الأمر كونه مجرد إجراء رسمي ولكنه مع ذلك يشكل إعاقة كبيرة لعمل الشركة .

تفضل بعض الشركات تغيير ميزات المنتج حيث تسميه "منتج جديد" بدلاً من محاولـة تغييـر سعر منتج قائم . ويبين وجود مثل هذه الممارسات أن عملية التسعير لاتزال تتعرض لتـدخل كبير من الدولة .

وفيما يتعلق بشراء المنتجات الزراعية فإن هناك مشكلة تتعلق أيضاً بنظـام التسـعير وحتـى عندما تكون الأسعار الرسمية أسعاراً تأشيرية فعملياً تعتبر تلك الأسعار إجباريـة و يمكـن أن يكون هناك معارضة للمحاولات المتعلقة بالتمييز بين النوعية .

و تتمثل الصعوبات الرئيسية حسبما ما أشارت إليه الشركات في عدم قـدرتها علـى وضـع أسعار تتناسب مع النوعية و توقيت تسليم المواد و بعض الاعتبارات المشابهة . و يرجع هذا صغرىاً إلى الالتزام بإجراءات التسعير الرسمية و بسبب عدم اعتياد المزارعين على مواجهة منافسة الأسعار .

و قد اعتاد المزارعون السوريون شأنهم في ذلك شأن بقية السوريين علـى التفـاوض علـى السعر بهدف الحصول على تخفيض منذ عقود مضت لذا فليس هناك مشكلة في المنافسة على الأسعار . و تتمثل المشكلة المتوقعة في هذا المجال في كره المزارعين للمخاطرة وخوفهم من محاولة ترك الأسعار لتتحدد عن طريق المنافسة نظراً لخوفهم من انخفاض الأسـعار بشـكل لايغطي التكاليف وخاصةً عندما تكون شركة واحدة تقوم بشراء إنتاجهم للتصنيع أو للتسويق . لذا فإن تخفيض مخاطرة السعر تعتبر من الأهداف الذي يجـب السـعي إلـى تحقيقهـا مـع ممارسات التسعير الأفضل و المرونة السعرية .

و من بين طرق تحقيق ذلك التعاقد الزراعي . ففي الكثير من الحالات تقوم المعامل المرخصة بموجب قانون الاستثمار رقم 10 بشراء الإنتاج من المزارعين المجـاورين للمعمـل بشـكل مباشر لذا فيمكنهم الإشارة إلى طلباتهم المتعلقة بالفرز و المقاييس مسبقاً و بما يتماشـى مـع فروق في الأسعار حسب النوعية و الاعتبارات الأخرى و يمكن تحديـد أسـعار و كميـات ونوعيات المنتج مسبقاً بموجب **عقود** بين المعامل و المزارعين إما بشكل فردي أو جمـاعي وحسب إجراءات التعاقد المعروفة في الكثير من الدول . وقد يساعد تنفيذ دراسـة خاصـة أو المساعدة الفنية على إدخال مثل تلك الآليات و الممارسات في قطاع الأعمال الزراعيـة فـي سورية .

10-6 مشكلات الوصول إلى الأسواق الخارجية

إن الوصول إلى الأسواق الخارجي يكون صعباً في حال كان المنتج يفتقر للمعلومات المناسبة. و لا تمتلك شركات الأعمال الزراعية في سورية القدرة المنتظمة على الوصول إلى الأسواق العالمية أو أية معلومات حول التسعير أو حول احتياجات السوق العالمية لمنتجاتهم . وفي الكثير من الأحوال تقوم الشركة بعقد الصفقات التصديرية من خلال العقود الشخصية أو التجارب الشخصية للمالك مع الدول الأخرى .

لا يمتلك القطاع العام في سورية أية قدرة على الترويج للصادرات أو نظام لمعلومات السوق. كما يمكن تقديم خدمات مشابهة من قبل الغرف المتخصصة و لكن ليس هناك نظام معلومات سوقية منظم بعد . وبالإضافة إلى ذلك فإن القدرة على استخدام خدمات الإنترنت في القطر لاتزال محدودة مع أنها تحسنت مؤخراً ، وخدمات الخطوط الهاتفية ضعيفة وليس هناك سوى شركة واحدة تزود القطر بخدمات الإنترنت وهي تابعة للقطاع العام و إمكانياتها محدودة جداً. كما أن خدمات الاتصال الـ ESDL وهو النظام الأكثر شيوعاً في العالم غير متوفرة في سورية . وكذلك فإن الاتصالات مرتفعة الثمن وفرص الاتصال محدودة وحتى عندما يتم الاتصال فإنه لا يدوم لفترة مستقرة . وحتى أوائل عام 2001 كانت تكاليف تخصيص خط هاتفي للإنترنت تصل إلى 1000 دولار و تصل التكاليف الشهرية إلى 1500 دولار و هو لا يتناسب على الإطلاق مع تكاليف تلك الخدمات في الدول الأخرى مما يبعد الكثير من الشركات عن الحصول على مثل تلك الخدمات . كما أن هناك بعض المحددات في الحصول على خدمات و مواقع الإنترنت (مثل خدمات البريد الإلكتروني البديلة غير تلك التي تقدمها الشركات السورية الرسمية و كذلك الوصول إلى المخدمات الآمنة التي يمكن عن طريقها نقل المعلومات الحساسة عن العمل بشكل مشفر) . كما أن سرعة الإرسال بطيئة وخاصة في أيام و ساعات العمل . كما أن المعرفة باستخدام البريد الإلكتروني محدودة جداً و عدد الشركات الحاصلة على خدمات الإنترنت محدود جداً (وحسب ما تبين في الاستبيان) فإن عدد قليل منها لديه نشاط عمل دائم على الإنترنت .

كما أن مرونة الاستجابة للعرض محدودة جداً وهناك نقص في سلاسل السلع المترابطة مع بعضها بشكل راس و كذلك هناك عدم كفاءة في المواصفات و المقاييس و بعض العوامل الأخرى مثل الخدمات المصرفية مما يؤدي إلى البطء في الاستجابة لطلبات السوق أو إلى تغييرات في مواصفات الطلب . كما أن الإجراءات الرسمية المطولة الخاصة بالتصدير غالباً ما تعتبر من المشاكل التي تواجهها تلك الشركات عند محاولة التعامل مع الأسواق الخارجية

حيث يؤثر ذلك على توقيت تسليم البضاعة . وكذلك فإن الحصول على إجـازات التصـدير وترتيب الأمور المالية مع المصرف التجاري و التعامل مع الجمـارك و تنفيـذ المتطلبـات الأخرى قد تؤدي إلى وجود تأخيرات غير ضرورية و قد تضع المصدرين السـوريين فـي مواقف محرجة نتيجة لعدم تمكنهم من تسليم البضاعة في الوقت المطلوب .

إن مسافة الخمسين متر مسافة طويلة جداً

تقع إحدى شركات التصنيع الغذائي المرخصة على قانون الاستثمار على طريق دمشق بيروت وعلى مقربة من الحدود اللبنانية . و قد تلقت تلك الشركة مؤخراً طلباً لتسليم ثلاثة شـاحنات من منتجاتها لمدينة لبنانية واقعة بالقرب من الحدود وكان الطلب عاجلاً جداً . و كـان إيـراد التصدير المتوقع 000 25 دولار أمريكي و الربح المتوقع 000 5 دولار أمريكي بعد خصم تكاليف الإنتاج و النقل .

ولكن الحصول على الموافقات و الأوراق المطلوبة تطلب أكثر من أسبوعين ووصلت تكاليف ذلك إلى أكثر من 000 5 دولار بما فيها التكاليف الرسمية و غير الرسـمية ممـا أدى إلـى شعور بعدم الرضى لدى الزبون و تأخير وصول البضاعة و كذلك إلى تنفيذ العمليـة دون أي ربح .

7- الانعكاس الاقتصادي على الاستثمار الخاص

7-1 المشكلات المنهجية

يمكن تقييم انعكاس النظام الحالي على الاستثمارات الحالية أو المستقبلية بعدة طرق . فهناك بعض النماذج التحليلية التي تحقق تحليلاً كاملاً للانعكاس طويل المدى و قصير المدى لإحدى السياسات مثل **مصفوفة تحليل السياسات** ولكن غالباً ما تتطلب تلك المنهجيات معلومات تفصيلية نادراً ما تكون متوفرة و بالإضافة إلى ذلك فغالباً ماتكون دراسة الانعكاسات قصيرة المدى أكثر سهولة من الانعكاسات طويلة المدى لذا فغالباً ما تتميز نتائج تلك التحليلات بعدم الدقة و ضعف التوقع المستقبلي .

إن استخدام طريقة مصفوفة تحليل السياسات في هذه الدراسة غير مجدٍ وذلك نظراً لعدم توفر البيانات المطلوبة . كما أنه ليس هناك معلومات كافية حول النتائج التي حققتها الشركات المنشأة بموجب قانون الاستثمار و آلية عملها و قدرتها على تحقيق الربح حيث أن مكتب الاستثمار لا يمتلك نظام متابعة دقيق ولم تتمكن الدراسة الحالية من تنفيذ استبيان كبير على عينة تمثل الواقع بكامله (حيث تمت مقابلة عدد قليل من الشركات بطريقة نوعية) نظراً لعامل الوقت و الموارد . لذا فإن البديل الوحيد الممكن هو اتباع منهج أكثر بساطة .

سوف نتحدث لاحقاً عن التقديرات المتعلقة بانعكاسات الشركات الصناعية المرخصة بموجب القانون رقم 10 . أما انعكاسات المشاريع الزراعية فهي صعبة التقييم نظراً للعدد القليل لتلك المشاريع وكونها لاتزال في مراحلها الأولية أما مشاريع النقل فلن تتم دراستها في هذه الدراسة .

تقسم انعكاسات المشاريع الصناعية إلى قسمين فمن جهة هناك الانعكاس المباشر على **العمالة** ومن جهة أخرى هناك تقديرات مساهمة تلك المشاريع على زيادة **الاستثمارات** . و إنه من غير الممكن تقييم انعكاسات تلك المشاريع على التنمية الاقتصادية نظراً لعدم توفر البيانات المتعلقة بمستوى الإنتاج في تلك المشاريع . و مع ذلك فيمكن الحصول على النتائج من الزيادات في **إنتاج الصناعات الخاصة** خلال التسعينات . كما سنعطي بعد الاهتمام لانعكاس تلك المشاريع على **التجارة الخارجية** و **ميزان المدفوعات** .

7-2 الانعكاس على العمالة

تسمح البيانات المتوفرة لدى مكتب الاستثمار بإجراء بعض التقديرات التقريبية حول انعكـاس تشجيع الاستثمار على عدة نواحٍ مختلفة وخاصةً الانعكاسات **المباشرة** لأنه من الصعب تحديد الانعكاسات **غير المباشرة**[38] .

و من بين العوامل التي يجب تقييمها **العمالـة** . ففيما لو تم تنفيذ جميع المشاريع الاسـتثمارية التي تمت الموافقة عليها لتم توفير 65 000 فرصة عمل بشكل **مباشر** . و كما بينا سابقاً فإن هذا الأمر يعكس زيادة غير كبيرة في العمالة الحالية . و حتى السماح باسـتخدام **انعكاسـات المضاعف** في جميع القطاعات فإن تأثير ذلك لايزال منخفضاً حتى و لـو كـان فـي أحـد القطاعات أكبر من غيرها . و بالإضافة إلى ذلك فإن العمالة **الفعلية** التي يتم تحقيقها نتيجـة للمشاريع الصناعية المرخصة بموجب قانون الاستثمار أقل من 65 000 فرصة عمل و ذلـك لأن الكثير من المشاريع التي تمت الموافقة عليها لم تبدأ التنفيذ مما أدى إلى تشغيل عدد أقـل مما هو متوقع و كذلك فإن المشاريع التي تمت الموافقة عليها مؤخراً لا تـزال فـي مرحلـة التنفيذ ولم يتم بعد الوصول إلى مرحلة التشغيل فيها . و ليس هناك أرقام دقيقة حـول هـذه النواحي و لكن على الأقل يمكن تحديد المشاريع التي لم تبدأ العمل و كذلك المشاريع التـي لا تزال في مرحلة التنفيذ دون البدء في مرحلة الإنتاج أو دون الوصول إلـى مرحلـة الإنتـاج الكامل . و كما أوضحنا سابقاً فإن نسبة المشاريع التي أصبحت قيد التشغيل الكامل لا تتجاوز 31% .

وبناءً على تلك النتائج و بافتراض أن التنفيذ الفعلي لا يرتبط بحجم المشاريع فـيمكن التقـدير بأنه بين صدور قانون الاستثمار عام 1991 و عام 2000 فقد حققـت مشـاريع الصـناعات التحويلية التي تم إنشاؤها بموجب قانون الاستثمار 20 000 فرصة عمـل **مباشـرة** أي فـي 31% من إجمالي عدد المشاريع في قطاع الصناعات التحويلية و التي تمت الموافقة عليها من قبل مجلس الاستثمار . و إذا ما أردنا وضع فرضية متفائلة حول مضاعف العمالـة الشـامل يصل إلى 3 فإن إجمالي الانعكاس (المباشر و غير المباشر) على العمالة يجب أن يكون 000 60 فرصة عمل تقريباً خلال فترة الدراسة (1992-2000) أي 6 700 فرصة عمل سنوياً . و قد يكون هذا الأمر مبالغاً في تقديره حيث أن المضاعف الحقيقي قد يكون أقـل مـن ذلـك بالإضافة إلى أن الكثير من الشركات لم تبدأ العمل بعد بطاقتها الإنتاجية القصوى لـذا فهـي قامت بتشغيل جزء فقط من اليد العاملة اللازمة لها و سوف تحتاج في المستقبل إلـى المزيـد من اليد العاملة إذا ما رغبت في الإنتاج بما يتناسب مع الطاقة التشغيلية لمعاملها .

و إذا ما كانت هذه الأرقام صحيحة فهي تعني أن هناك **زيادة سـنوية بنسـبة 0.16% فـي العمالة الإجمالية** نتيجة للاستثمارات الإجمالية التي تعادل 2.1 مليار دولار أمريكـي أو 234 مليون سنوياً (1.8% من وسطي إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة) . و كما قدرنا سابقاً فإن مرونة الاستثمار للعمالة منخفضة جداً حيث وصلت إلى حوالي 0.089 (بزيادة 0.089% في العمالة المباشرة و غير المباشرة عن طريق استثمار 1% من إجمالي الناتج المحلي في هـذا النوع من المشاريع الصناعية) . و لتحقيق زيادة في العمالة بنسبة 3% لتحقيق التوافـق مـع سرعة زيادة اليد العاملة هناك حاجة لاستثمارات بنسبة 33% من إجمـالي النـاتج المحلـي (معدل الاستثمار العادي في سورية لا يتجاوز 20% من إجمالي الناتج المحلي) .

كما أن توليد **مشاريع العمل الزراعي** في قطاع الصناعات الغذائية و الزراعة لفرص العمـل قليل نسبياً . و قد حققت المشاريع التي تم تنفيذها في هذا القطاع (كما قدرنا سـابقاً) حـوالي 740 فرصة عمل سنوياً . و من الصعب تحديد الحجم الفعلي للعمالة فـي قطـاع التصـنيع الزراعي ولكن بناءً على الدلائل الصغرى المتوفرة من بيانات العمالة فإن هيكليـة الإنتـاج والنسبة بين الإنتاج و اليد العاملة في قطاع التصنيع العام يجب أن تكون تلك النسبة 33% من كامل العمالة الصناعية أي حوالي 000 170 عامل منهم حوالي 000 10 عامل فـي قطـاع التصنيع الزراعي العام و 000 70 عامل في القطاع الخاص (عمالة الإنتاج الزراعـي فـي المشاريع التي تمت الموافقة عليها صغيرة جداً و يمكن إهمالها في هذه الحسابات) .

لذا فإن فرص العمل التي تم تحقيقها في المشاريع التي تم تنفيذها تمثل زيادة سـنوية تسـاوي 1% في العمالة الخاصة في قطاع الصناعات الغذائية و 0.4% في قطاع الأغذية الزراعيـة العام . و مرةً ثانية فإن الزيادة صغيرة جداً مقارنة بالزيادة المتوقعة بنسـبة 3% فـي اليـد العاملة.   وسوف تغطي المشاريع المرخصة بموجب قانون الاستثمار نسبة 13% فقـط مـن الزيادة السنوية في فرص العمل في قطاع التصنيع الزراعي . و بما أن نمو القطاع الخـاص أسرع من نمو القطاع العام فإن الزيادة السنوية بنسبة 1% في فرص العمل مـن المشـاريع القائمة على قانون الاستثمار رقم 10 قد لا تتجاوز 20% من إجمالي الزيادة العامة في عـدد العمال العاملين في قطاع التصنيع الزراعي الغذائي الخاص[39] .

إن الانعكاس غير المباشر لمشاريع العمل الزراعي على العمالة هو مسألة تخمين فقط . فمـن المعروف أن لقطاع التصنيع الزراعي مضاعف فرص عمل أكبر من غيره مـن القطاعـات ضمن مجال الصناعات التحويلية نظراً لحاجة العمل الزراعي الأعلى لليد العاملة وخاصةً في

مجال إنتاج الخضار و الفواكه و الأجزاء غير الممكننة من العمل الزراعي . و إذا ما تم قبول المضاعف 3 في كامل قطاع الصناعات التحويلية فيمكن تطبيق المضاعف الذي يتراوح بين 5-10 على قطاع التصنيع الزراعي وخاصةً في المعامل التي ترتبط بالزراعات التي تحتاج إلى أيد عاملة كثيرة مثل تصنيع الخضار و الفواكه و الألبان . و هذا يعني أنه فرص العمل البالغ عددها 740 فرصة عمل جديدة سنوياً والتي تنشأ بشكل مباشر في شركات الأعمال الزراعية المنشأة في الفترة 1992-1999 قد تؤدي إلى خلق مابين 3700-7400 فرصة عمل جديدة في الاقتصاد بأكمله سنوياً . و مقابل قوة العمل البالغة 4.1 مليون (وسطي التسعينات) فيمكن أن يعني هذا خلق زيادة سنوية في العمالة تتراوح بين 0.09% و 0.18% باستثمار 62 مليون دولار سنوياً . و يشكل هذا المبلغ حوالي 0.47% من وسطي إجمالي الناتج المحلي في التسعينات وهكذا فإن مرونة العمالة الناتجة عن الاستثمار بشكل مباشر و غير مباشر تساوي 0.47/0.09 = 0.19 باستخدام المضاعف 5 و تساوي 0.47/0.18 = 0.38 باستخدام المضاعف 10 . و تفوق هذه المرونات المرونة 0.089 الناتجة عن إجمالي استثمارات الصناعات التحويلية بكثير . وحسب هذه النتيجة فإن استثمار 1% من إجمالي الناتج المحلي يؤدي إلى زيادة بنسبة 0.19%-0.38% في العمالة العامة **إذا ماتم الاستثمار في مجال التصنيع الزراعي** . كما سيكون هناك حاجة للاستثمار في جميع مجالات الصناعة يعادل 33% من إجمالي الناتج المحلي إذا ما أردنا أن نحقق زيادة في فرص العمل بنسبة 3% لامتصاص الزيادة الناتجة في اليد العاملة . أما تحقيق هذا الهدف من الاستثمار في مجال التصنيع الزراعي فسوف يحتاج إلى 7.9-15.8% فقط من إجمالي الناتج المحلي **وتكمن إحدى طرق زيادة انعكاس المشاريع المرخصة على قانون الاستثمار على العمالة في تشجيع المشاريع العاملة في مجال التصنيع الزراعي**[40] .

و تلخيصاً لما سبق يمكن القول بأن **انعكاس اليد العاملة على المشاريع الاستثمارية الخاصة بموجب القانون رقم 10 في الفترة 1992-2000 صغير جداً ولكن انعكاس مشاريع التصنيع الزراعي أكبر بشكل ملحوظ** .

3-7 الانعكاس على الاستثمار

كان إجمالي الاستثمارات في الفترة 1992-1999 حوالي 3 مليار دولار . و كان إجمالي الاستثمار الثابت **في القطاع الصناعي** حوالي 0.95 مليار دولار سنوياً خلال التسعينات و كان إجمالي الاستثمار الثابت **الخاص** في جميع القطاعات حوالي 1.5 مليار دولار خلال نفس الفترة . و يتضمن الرقم الأخير الاستثمارات السكنية التي وصلت إلى 500 مليون دولار لذا

فإن **الاستثمارات الخاصة غير السكنية** تصل إلى 1 مليار دولار سنوياً . ووصل إجمالي الاستثمارات (العامة و الخاصة) في المباني الصناعية والتجارية و الآلات و المعدات إلى حوالي 1.2 مليار دولار سنوياً في المتوسط . و بأخذ الاستثمارات المخصصة لشركات القطاع العام الصناعية فيمكن تقدير **الاستثمارات الصناعية الخاصة** المسجلة في الحسابات القومية إلى 400 مليون دولار سنوياً . وكما هو مبين سابقاً فيمكن تقدير الاستثمارات الفعلية للشركات المرخصة بموجب القانون رقم 10 في جميع القطاعات بحوالي 264 مليون دولار سنوياً في نفس الفترة أي حوالي 66% من الإجمالي . أما القسم المتبقي فيفترض أنه استثمارات في الشركات الموجودة مسبقاً خارج نطاق قانون الاستثمار .

في الواقع فقبل هذا القانون كانت أرقام الاستثمار أقل بكثير ففي الفترة 1990-1991 كان إجمالي الاستثمارات يساوي 2 مليار دولار وكان إجمالي الاستثمار الخاص 1 مليار دولار وإجمالي الاستثمار الخاص غير السكني 700 مليون دولار و إجمالي الاستثمار الصناعي 400 مليون دولار و الاستثمار الخاص الصناعي حوالي 120 مليون دولار فقط . ويبين الجدول التالي انعكاسات قانون الاستثمار رقم 10 خلال الفترة 1992-2000 المتعلق بمختلف نواحي الاستثمار . و لم نقم بالتعرض للمشاريع الخاصة بالصناعات التحويلية في هذا الجدول .

الانعكاس التقديري للمشاريع الصناعية المرخصة بموجب قانون الاستثمار رقم 10 في الفترة 1992-1999 على الاستثمار السنوي

	وسطي 1990-91 مليون دولار	وسطي 1992-99 مليون دولار	الزيادة بين الوسطيين مليون دولار	النسبة المئوية للزيادة	قانون الاستثمار رقم 10 مليون دولار	النسبة المئوية لقانون الاستثمار مليون دولار
إجمالي الاستثمارات	1091	3092	2001	183	338	16.9
الاستثمار الصناعي	210	886	676	222	235	43.8
الاستثمار الخاص	1180	1673	490	36	338	69.0
الاستثمار الصناعي الخاص (*)	120	400	280	133	235	83.9

(*) مقدرة – بيانات غير منشورة في جداول الحسابات القومية – تم تنزيل الاستثمار في الشركات الصناعية التابعة للقطاع العام من إجمالي الاستثمارات الصناعية .

المصدر : بناءً على الحسابات القومية والبيانات الواردة من مكتب الاستثمار .

يبين الجدول الأخير تقدير الانعكاس **المباشر** للمشاريع الصناعية الناتجة عـن تنفيـذ قـانون الاستثمار رقم 10 كنسبة مئوية من الزيادة الإجمالية في كل مجال من مجالات الاستثمار . لذا فإن تلك المشاريع قد حققت مساهمة بنسبة 16.9% مـن إجمـالي الزيـادة فـي الاسـتثمار و34.8% من الزيادة في الاستثمارات الصناعية و 69% من الزيادة في الاستثمارات الخاصة و83.9% من الزيادة في الاستثمار الصناعي الخاص . أما انعكاسات مضاعف الاستثمار فهي غير داخلة في هذه الحسابات . لذا و على العكس من النتيجة المتعلقة بالعمالـة فقـد كـان للاستثمارات الصناعية الخاصة بموجب قانون الاستثمار **أثراً كبيراً على الاستثمار** .

4-7 الانعكاس على الإنتاج

إنه من غير الممكن تقييم الإنتاج الفعلي أو المتوقع للشـركات المرخصـة بموجـب قـانون الاستثمار رقم 10 حيث أن ما تضمنته الوثائق المتعلقة بالمشاريع يشير إلى **الطاقة** المتوقعـة **(بالمعنى المادي)** فقط وحتى تلك المعلومات لم تتم معالجتها كما لم تعطى القيمة النقدية بهدف تجميعها و الحصول على النتائج منها . وليس هناك بيانات حول معدلات الإنتاج التـي يـتم تحقيقها في تلك المشاريع العاملة فعلياً ، حيث أن هناك فقط معلومات إجمالية حول القطـاعين العام والخاص . و سوف نركز في التحليل التالي على الصـناعات الغذائيـة و المشـروبات والتبغ وعدد من السلع المحددة .

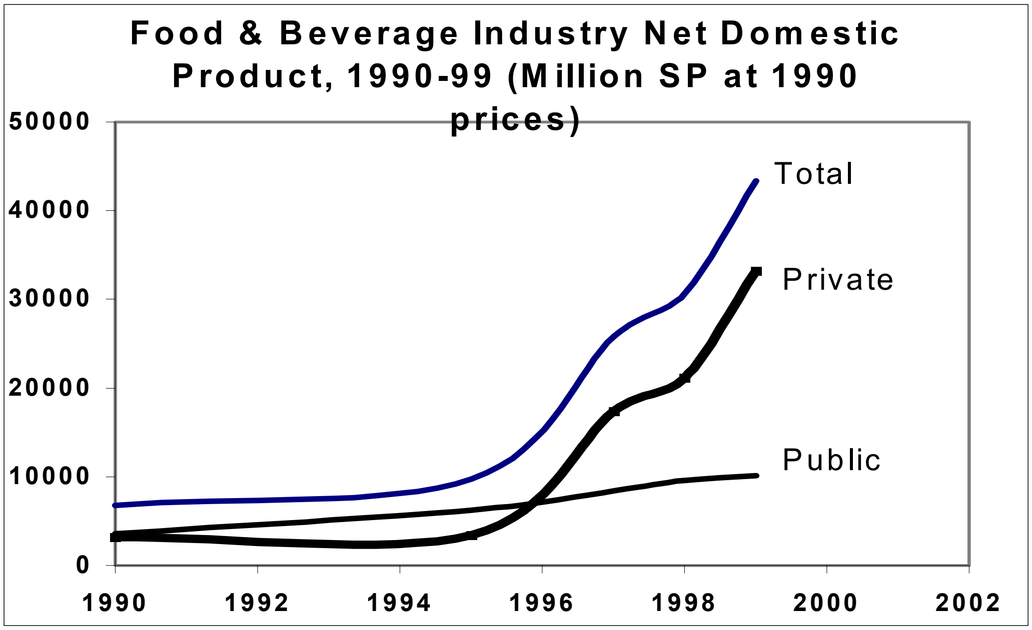
تبين البيانات المتوفرة بوضوح أن التقدم الذي تم إحرازه حتى عام 1994 في هـذا المجـال محدود جداً ويرجع ذلك بشكل رئيسي إلى أن الاستثمارات الجديدة التـي تـم تنفيـذها فـي المشاريع منذ عام 1991 استغرقت حوالي الثلاث سنوات وسطياً إلى أن بدأت العمل . وقـد تسرع النمو في الإنتاج الخاص في الفترة الواقعة بين عامي 1994-1999 بينما بقي القطـاع العام على حاله و تبين نسبة مشاركة القطاع الخاص في إنتاج كل من السلع أهميته المتزايـدة ضمن القطاع الصناعي .

صناعة الأغذية و المشروبات و التبغ : صافي الإنتاج المحلي حسب القطاعات (1990-1999)   الوحدة : مليون ل.س

القطاع	سعر الأساس	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**
صافي الإنتاج المحلي						
الإجمالي	الأسعار الحالية	6813	8255	16,038	19413	31851
خاص	الأسعار الحالية	3199	2938	10,802	13363	22296
عام	الأسعار الحالية	3614	5317	5236	6050	9555
% الخاص		46.95%	35.59%	67.35%	68.84%	70.00%
الرقم القياسي لأسعار الجملة للمواد الغذائية		100	118	161	158	149
صافي الإنتاج المحلي الحقيقي						
الإجمالي	أسعار عام 1999	6813	9740	25821	30673	43353
خاص	أسعار عام 1999	3199	3467	17391	21114	33221
عام	أسعار عام 1999	3614	6274	8430	9559	10133
الرقم القياسي لصافي الإنتاج المحلي						
الإجمالي		100	143	379	450	636
الخاص		100	108	544	660	1038
العام		100	174	233	264	280
معدلات النمو السنوي لصافي الإنتاج المحلي						
			1990-95	**1995-97**	**1997-98**	**1998-99**
الإجمالي			7.4%	62.8%	18.8%	41.3%
الخاص			1.6%	124.0%	21.4%	57.3%
العام			11.7%	15.9%	13.4%	6.0%

(*) أرقام عام 1999 تقديرية

المصدر : إحصاءات القطاع الصناعي في **المجموعة الإحصائية** – 1995 – 1996 – 2000



و يتناقض النمو السريع في تصنيع المواد الغذائية في القطاع الخاص مع تباطؤ الإنتاج في القطاع العام و لكن حتى القطاع العام كان ينمو بشكل متسارع في التسعينات . فبينما كان المعدل الوسطي السنوي لنمو القطاع الخاص في الفترة 1990-1999 يساوي 29.7% فقد زاد قطاع إنتاج الأغذية العام إجمالي الناتج المحلي الخاص به بمعدل سنوي يساوي 21.1% . وكان معدل النمو السنوي للقطاع بأكمله يساوي 22.8% .

و في عقد التسعينات وبسبب تأثير نظام الاستثمار الخاص بموجب قانون الاستثمار والتشريعات المتعلقة به تمكن القطاع الخاص من زيادة مشاركته النسبية في إنتاج الكثير من السلع الخاصة . وحتى المعلومات المحدودة و وجوب الحذر في صحة النتائج التي يمكن الحصول عليها من المعلومات غير المؤكدة فإن سجلات وزارة الصناعة تعطي دليلاً واضحاً على هذا الأمر . و يعكس الواقع في عام 1990 أنه قد سمح لمشاركة القطاع الخاص بالاحتفاظ بمشاركته بموجب السياسات التي تركز بشكل أكبر على دور الدولة في الصناعة وذلك قبل عملية تحرير الاستثمار في القطاع الخاص . و يسمح الواقع في عامي 1994 و1998 بتقييم الأهمية المتزايدة للقطاع الخاص في عدد من منتجات التصنيع الزراعي .

تزايدت صناعة المواد الغذائية و المشروبات بشكل تراكمي بنسبة 18% في الفترة 1990-1995 و بنسبة 9% في الفترة 1995-1997 وانخفضت بنسبة 3% في الفترة 1997-1999

بسبب الظروف الاقتصادية والمناخية غير المناسبة التي طرأت في تلك الفترة . و يشير هـذا إلى أن معدل النمو العام قد وصل إلى 2.52% سنوياً خلال الفترة 1990-1999 حيث كـان 3.66% في الفترة 1990-1997 قبل أن ينخفض في الفترة 1998-1999 . وقد كان هـذا النمو حتى عام 1997 أكثر بقليل من النمو السكاني الذي كان يقدر بنسب 3.16% في الفتـرة 1990-1997 وحوالي 3.05% في الفترة 1990-1999 وذلك نظراً لانخفاض معدل النمـو السكاني[40] . وهناك بيانات متوفرة لبعض المنتجات الخاصة حول المشاركة النسبية للمنتجـين في القطاعين العام والخاص في إجمالي الإنتاج و النمو خلال التسعينات وذلك كما هو مبـين في الجدول التالي . و يتضمن المرفق الإحصائي الأرقام المطلقة حول الإنتاج و معدلات النمو في الإنتاج في القطاع الخاص . و تشير البيانات أيضاً إلى وجود زيادة في **مشاركة القطـاع الخاص** في العديد من السلاسل السلعية كما هو مبين في الجدول التالي .

النسبة المئوية لمشاركة القطاع الخاص في إنتاج بعض المنتجات الغذائية المختارة (1990-1998)

المنتجات	1990	1994	1995	1998
الحبوب				
الخبز	%45.00*	%45.00*	%65.43	%62.46
البسكويت	%64.90	%60.99	%58.86	%75.07
المعكرونة	%74.52	%73.98	%66.10	%85.47
البيرة	%0.00	%0.00	%0.00	%0.00
الزيوت القابلة للأكل				
زيت الزيتون	%100.00	%100.00	%100.00	%100.00
- **الزيوت النباتية**	%0.00	%0.00	%0.81	%35.41
- **الألبان**				
الحليب المبستر	غ م	غ م	%10.46	%9.80
الشوكولاه	%100.00	%100.00	%93.45	%96.57
- **المشروبات**				
المياه المعدنية	%0.00	%0.00	%0.00	%0.00
العرق	غ م	غ م	%20.07	%16.91
النبيذ**	%0.00	%0.00	%0.00	%0.00
مشروبات كحولية أخرى	غ م	غ م	%92.35	%95.79
المشروبات الغازية	غ م	غ م	%89.60	%93.23
- **عصير الفواكه**	غ م	غ م	%100.00	%100.00
الأغذية المعلبة	%7.32	%21.78	%18.84	%41.11

(*) تقديري – بناءً على تقديرات زيادة استهلاك القمح و تقديرات إنتاج القطاع العام من الخبز في الفترة 1990-1995 .

(**) هناك مؤشرات على وجود بعض منتجي النبيذ في القطاع الخاص ولكن ليس هناك بيانات عن ذلك في المصدر .

البيانات المتعلقة بكامل المنتجات من وزارة الصناعة – من **المجموعة الإحصائية** لعامي 1995 و 2000

ازدادت مساهمة **القطاع الخاص** في إنتاج **الخبز و البسكويت و المعكرونـة** . و حتـى عـام 1998 لم يكن هناك منافسة من القطاع الخاص للقطاع العام في مجال إنتاج الخمور ولكن فيما بعد تمت الموافقة على مشروع لإنتاج **البيرة** بموجب القانون رقم 10 لذا فسوف يدخل القطاع الخاص هذا المجال الذي كان سابقاً حكراً على القطاع العام . و قد تراوحت مشاركة القطـاع الخاص في المنتجات المعتمدة على الدقيق التي أشرنا إليها سابقاً (في عام 1998) بين 62% و 85% . و مع ذلك فإن إنتاج الدقيق بقي تحت سيطرة الدولة (مع أنه لا ينتج حصـراً فـي مطاحن الدولة حيث يتم إنتاج جزء من الدقيق في خارج المطاحن التابعة للمؤسسـة العامـة لتجارة و تصنيع الحبوب) .

إن قطاع **زيت الزيتون** خاص بأكمله كما بدأ القطاع الخاص العمل بقوة فـي مجـال إنتـاج **الزيوت النباتية** التي كانت سابقاً حكراً على الدولة أيضاً حيث أصبحت حصة القطاع الخاص في عام 1998 حوالي 35% من سوق تلك المادة (كانت تلك الحصـة معدومـة تمامـاً فـي السنوات القليلة الماضية) . و يتم إنتاج حوالي 10% من **الحليب المبستر** من قبـل شـركات تصنيع الحليب الخاصة (وهناك العديد من الشركات الأخرى قيد الترخيص بموجـب قـانون الاستثمار) وكذلك فإن كامل إنتاج **الشوكولاه** يتم في القطاع الخاص .

أما في صناعة المشروبات فإن المياه المعدنية مقتصرة على الدولة و هكذا كانت البيرة والنبيذ حتى فترة قريبة (بكميات قليلة جداً)[42] . و تنتج الدولة مشروب *العرق* التقليدي الـذي يعتمـد على اليانسون بنسبة تزيد على 80% أما حصة القطاع الخاص خلال التسعينات فقد انخفضت من 20% إلى 16% . ويسيطر القطاع الخاص على **المشروبات الكحولية** الأخرى و كـذلك **المشروبات الغازية** حيث تصل حصته في السوق إلى 90% أما إنتاج **عصير الفواكه** فهو يتم بأكمله من قبل القطاع الخاص و قد ازدادت كميات ذلك الإنتاج مؤخراً مع قانون الاستثمار . و أخيراً فقد كانت الشركات الخاصة تقوم بإنتاج 41% من **الأغذية المعلبة** فـي عـام 1998 حيث كانت تلك الحصة تساوي 20% في الفترة 1994-1995 و حوالي 7% فقط في عـام 1990 .

ويبدو أن هناك مجال لزيادة حصة القطاع الخاص في بعض القطاعات مثـل إنتـاج النبيـذ والزبدة و المارغرين و اللبنة (حيث ليس هناك إنتاج خاص مـنظم و مسـجل لـدى وزارة الصناعة) كما يمكنه زيادة إنتاجه في بعض القطاعات الأخرى مثل الحليب المبستر و منتجات الألبان الأخرى و الأغذية المعلبة و الزيوت النباتية . و قد كان هناك زيادة كبيرة في مشاركة

القطاع الخاص في إنتاج هذه المنتجات في التسعينات و يتوقع أن تكون الزيادة المستقبلية في إنتاج القسم الأكبر من هذه المنتجات من قبل القطاع الخاص . و ترجع تلك الزيادات بشكل كبير إلى الشركات الجديدة التي تم إنشاؤها بموجب قانون الاستثمار رقم 10 خلال التسعينات و التي يمكن القول عنها بأنها **حققت أثراً ملحوظاً على الإنتاج في القطاعات ذات العلاقة والتي حولت إنتاج الأغذية والمشروبات** من القطاع العام إلى القطاع الخاص الأكثر ديناميكية وأدت إلى النمو السريع منذ عام 1994 .

7-5 الانعكاس على التجارة الخارجية

تؤثر الاستثمارات على التجارة الخارجية بطريقتين : زيادة تصدير المنتجات المنتهية و زيادة واردات المستلزمات والآلات وانخفاض الواردات من المنتجات المنتهية .

إن انعكاس المشاريع على استيراد المستلزمات أكثر أهمية من حيث السياسات منه على استيراد المعدات حيث أن استيراد المعدات يمول عادةً من الاستثمار الخارجي ولايضغط على القطع الأجنبي المتوفر في القطر . أما المستلزمات المستوردة فهي تشكل تكاليف متكررة ومنتظمة في الكثير من المشاريع مما سيؤدي إلى زيادة الحجم و القيمة مع تقدم المشاريع . وقد تتضمن تلك المستلزمات المواد الأولية مثل البذور الزيتية المستوردة لمعامل الزيوت النباتية والمستلزمات المساعدة مثل المواد الكيماوية لمواد التعبئة اللازمة لعملية تصنيع الزيوت النباتية أو الفواكه المحفوظة وقطع غيار الآلات (التي يمكن تصنيفها كسلع إنتاجية) . كما يمكن أن تتضمن تلك المستلزمات المواد المعنوية مثل المبالغ المدفوعة مقابل التراخيص الخارجية . أما الانعكاس غير المباشر على استيراد المستلزمات فهو يتضمن المستلزمات الجديدة اللازمة للقطاعات المعنية بالاستثمارات (مثل المزيد من الأسمدة اللازمة لإنتاج البذور الزيتية محلياً) . و لسوء الحظ فإن البيانات المتوفرة غير كافية لتقدير هذا النوع من الانعكاسات بطريقة ذات معنى .

وبدلاً من ذلك يمكن تقدير انعكاس المشاريع على مستوردات السلع الإنتاجية من الاستثمارات المخصصة للآلات والمعدات ومعدل التنفيذ الفعلي للمشاريع . و قد وصلت مستوردات معدات المشاريع الصناعية و الزراعية (التي تمت الموافقة عليها حتى عام 1999) إلى 171 مليار ليرة سورية أو حوالي 3.73 مليار دولار منها 31% أو 171 1 مليون دولار تم استثمارها فعلاً. وقد تطلبت مشاريع النقل مبلغ 32.6 مليار ليرة سورية تم استيراد 70% منها فعلياً أي 496 مليون دولار من المبلغ الإجمالي الذي يساوي 1.67 مليار دولار . و بما أن تلك

الواردات قد تمت خلال فترة تسع سنوات (1992-2000) فإن التـدفق السـنوي للـواردات يساوي 185 مليون دولار لجميع المشاريع منها 130 مليون دولار لمشاريع القطاع الصناعي .

كان وسطي القيمة السنوية لواردات الآلات و المعدات (أو قطعها و إكسسواراتها) في الفتـرة 1992-1999 يساوي 190 مليون دولار . و بما أن المبلغ السنوي لواردات القطاع الخـاص من المعدات خلال الفترة كان أقل من ذلك بكثير (حوالي 23 مليون دولار) فإن الزيـادة فـي واردات القطاع الخاص من الآلات و المعدات خلال الفتـرة 1990-1991 و 1992-1999 يساوي 167 مليون دولار . **وهكذا فإن استيراد الآلات من قبل المشاريع (التي تقدر قيمتهـا بحوالي 130 مليون دولار سنوياً) قد حقق زيادة بنسبة 78% مـن الزيـادة فـي واردات القطاع الخاص من المعدات** .

كما أنه من الصعب تقييم انعكاس **الصادرات** لعدم توفر البيانات المطلوبة على مستوى الإنتاج أو وجهة إنتاج المشاريع . و هناك اتجاهات واضحة لبعض المنتجات في مشـاريع الأعمـال الزراعية مثل الخضار والفواكه المصنعة في الأسواق الخارجية و لكن صادرات مثـل تلـك المنتجات لم تحقق زيادة كبيرة خلال السنوات الماضية (حيث كانت راكدة منذ عام 1994 مع أنها كانت أعلى بقليل منها في الفترة 1990-1991) . و هناك احتمال بأن يتم تحقيـق قسـم كبير من الزيادة المتوقعة في الصادرات من الاستثمارات الخاصة المرخصـة علـى قـانون الاستثمار خلال السنوات القادمة حيث يجب أن تتعلم الشركات كيفية فتح الأسواق الخارجية و تعديل إنتاجها بحيث يتناسب مع احتياجات تلك الأسواق كما يتوقف ذلك على قيام الدولة بعقـد اتفاقات التجارة مع الدول التي تشكل أسواقها وجهـات تصـديرية مناسـبة (وعلـى وجـه الخصوص الاتحاد الأوربي و الدول العربية و دول الاتحاد السوفييتي السابق)[43] . و هكذا **فإن تقييم انعكاسات قانون الاستثمار على الصادرات لايزال سابقاً لأوانه** . و مـع ذلـك فـيمكن الحصول على فكرة عن ذلك بتجميع بعض البيانات حول صـادرات القطـاع الخـاص مـن المنتجات الزراعية المصنعة خلال التسعينات .

انخفضت قيمة صادرات المنتجات الزراعية المصنعة و المشـروبات فـي عـامي 1994 و 1999 من 183.8 إلى 125.2 مليون دولار بنسبة انخفاض قدرها 32% . و قد أثـر ذلـك الانخفاض على كل من صادرات القطاعين العام و الخاص ولكن صادرات القطـاع الخـاص

كانت أقل تأثراً حيث انخفضت بنسبة –16% بينما صادرات القطاع العام فانخفضت بنسبة –19% .

صادرات القطاعين العام و الخاص من المواد الغذائية و المشروبات (1994-1999)

	1994	1999	نسبة التغير
القيمة (ألف دولار)			
الإجمالي	183,778	125,241	-32%
الخاص	143,384	121,075	-16%
العام	40,394	3,625	-91%
حصة القطاع الخاص	78.0%	96.7%	
الكمية (طن متري)			
الإجمالي	209,033	138,370	-34%
الخاص	86,042	129,380	50%
العام	122,991	8,990	-93%
قيمة الوحدة (دولار/كغ)			
الإجمالي	0.88	0.91	%3
الخاص	1.67	0.94	%44-
العام	0.33	0.40	%23
المصدر : المكتب المركزي للإحصاء – **المجموعة الإحصائية** (1995 و 2000)			

و يرجع سبب الانخفاض بشكل رئيسي إلى انخفاض أسعار المنتجات الغذائية العالمية والانتقال من تصدير السلع المختلطة إلى تصدير منتجات تتميز بانخفاض النسبة بين السعر والحجم . و في الواقع فقد **زاد القطاع الخاص الحجم بنسبة 50%** في تلك الفترة بينما انخفضت نسبة القطاع العام بنسبة 93% . و قد أثر انخفاض الأسعار (بشكل عام) على القطاع الخاص فقط حيث انخفضت قيمة الوحدة لديه بنسبة –44% بينما انخفضت قيمة الوحدة التصديرية للقطاع العام بنسبة 23% فقط .

و نتيجة لذلك **فإن مشاركة القطاع الخاص في صادرات المنتجات الغذائية و المشروبات ازدادت بشكل فعلي من 78% إلى حوالي 97%** خلال نفس الفترة . و يدل هذا على أن

مصدري المواد الغذائية و المشروبات **في القطاع الخاص كانوا أكثر قدرة على المنافسة** لـذا فقد تمكن القطاع الخاص من التكيف مع انخفاض مشتريات الأسـواق الخارجيـة مـن تلـك المنتجات بشكل أفضل من القطاع العام وذلك بالرغم من الدعم المباشر أو غير المباشر فـي القطاع العام .

و بالنتيجة يمكن القول بأن شركات الأعمال الزراعية في القطاع الخاص لم تحقق بعد مساهمة كبيرة في حجم الصادرات الغذائية من البلاد مما انعكس سلباً على العوامـل الخارجيـة فـي التسعينات . و مع ذلك فهي تشكل جزءاً مرتفعاً من إجمالي صادرات المواد الغذائية الزراعية (97%) في عام 1999 كما أن قدرتها التنافسية **الأعلى ساعدت على تخفيف الآثار السـلبية لانخفاض المشتريات** . و من غير المتوقع أن يتمكن مصدرو الأغذية في القطاع الخاص من تحقيق مكاسب كبيرة في حصص السوق وذلك حيث أنهم يسيطرون على 97% من إجمـالي الصادرات السورية من المنتجات الغذائية . وسوف يظهر تقـدم ذلـك القطـاع فـي توسـع الصادرات الغذائية التي قد تزداد بشكل كبير عندما تبدأ الشركات التي تم ترخيصها مـؤخراً بالتصدير . وسوف تساعد اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوربي و كذلك تشجيع التصدير إلـى الدول العربية و أوربة الشرقية و إنشاء نظام أفضل للمواصفات على تحقيق المزيد من النجاح في هذا المجال .

6-7 الانعكاسات على ميزان المدفوعات

يمكن قياس انعكاسات المشاريع على **ميزان المدفوعات** من خلال انعكاسـها علـى التـدفق الداخلي من **رأس المال الخاص** على شكل تدفقات خاصة من **الاستثمار الخارجي المباشـر** . وتطرأ الانعكاسات على الحساب الجاري على شكل زيادة في الصادرات و الـواردات مـن البضائع و الخدمات وكذلك من خلال تحويل الأرباح ولكن من الصعب قياس هـذه الأمـور حالياً .

وصل إجمالي مبالغ المشاريع المرخصة حتى عام 1999 إلـى 5.92 مليـار دولار بـالقطع الأجنبي منها 1.8 مليار دولار للمشاريع التي بدأت العمل حالياً وذلـك بمعـدل 300 مليـون دولار سنوياً خلال الفترة 1994-1999 [44] . إلا أن الرقم الفعلي قد يكون أقل بكثير حيث أنه لم تقوم كل المشاريع بتنفيذ استثماراتها بالكامل و أن قسماً من القطع الأجنبي دخل القطر قبل عام 1994 و قسماً آخر استخدم في استيراد المعدات كما هو وارد في القانون . ويمكن تقدير القطع الأجنبي الذي تم إدخاله إلى القطر عن طريق الاستثمارات المرخصة بموجـب قـانون الاستثمار رقم 10 بحوالي 200 مليون دولار سنوياً في الفترة 1994-1999 .

من الصعب إجراء المقارنة مع أرقام ميزان المدفوعات حيث أن مثـل تلـك الأرقـام غيـر واضحة في سورية وهناك تدفقات كبيرة غير مسجلة أو أنها مسجلة تحت عناوين مختلفـة . وحسب تقديرات مصرف سورية المركزي و صندوق النقد الدولي فإن الاسـتثمار الخـارجي المباشر الذي كان متدنياً جداً في بداية التسعينات ازداد بشكل كبير إلى 251 مليون دولار في عام 1994 وانخفض إلى 100 مليون دولار في عام 1995 وبقي بين 80 –90 مليون دولار فيما بعد ويقدر الوسطي بمبلغ 115 مليون دولار (باستثناء بداية عام 1999 للاستثمارات في مجال استخراج الغاز والذي لاعلاقة له بقانون الاستثمار)[45] .

كان الخطأ و السهو الذي يفسر عادة بأن صافي التدفقات في رأس المال الخاص إيجابياً فـي الفترة 1994-1998 حيث كان حوالي 95 مليون دولار سنوياً . و بإضافة هذا المبلـغ إلـى الرقم المسجل سابقاً في الاستثمارات الخارجية المباشرة يصل المبلغ إلى 210 مليـون دولار سنوياً من الاستثمارات الخارجية المباشرة وهو ينسجم مع التقديرات السابقة التي تصـل إلـى

---

[40] – بناءً على صندوق النقد الدولي **التطورات الاقتصادية الأخيرة في الجمهورية العربيـة السـورية** آب – 2000 ص 50 . و تعتبر الأرقام نتيجة لإعادة ترتيب بيانات مصرف سورية المركزي من قبل صندوق النقد الدولي بالإضافة إلى تقديرات قام بها الصندوق .

200 مليون دولار سنوياً على شكل تدفقات قطع أجنبي نتيجة الاستثمارات الخارجية المباشرة بموجب القانون رقم 10 . **وبمعنى آخر يبدو أن قانون تشجيع الاستثمار مسؤول عن حوالي 90% من التدفقات النقدية المعلن عنها بشان الاستثمارات الخارجيـة المباشـرة الخاصـة القادمة إلى سورية خلال التسعينات** .

و تشير المصادر ذاتها إلى أنخ خلال الفترة 1994-1999 ازداد صافي القطع الأجنبي فـي النظام المصرفي بمعدل 466 مليون دولار سنوياً منها 200 مليون دولار (43%) مسـاهمة من المشاريع . لذا **فقد وصلت نسبة مساهمة الاستثمار الخارجي المباشـر فـي المشـاريع المرخصة بموجب قانون الاستثمار رقم 10 في الزيادة إلى 43% خلال الفترة 1994-1999 من قيمة الاستثمارات الخارجية في النظام المصرفي السوري** .

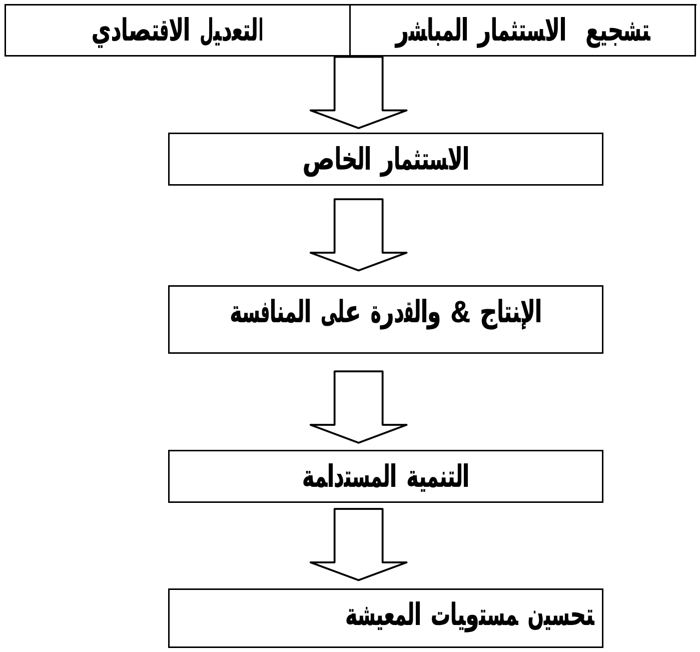
الباب الثالث : قضايا السياسات و بدائلها

8- إطار السياسات العام

8-1 الشروط العامة للنمو المستدام

كما بينا سابقاً فقد ترافق نموذج النمو الاقتصادي في سورية خلال العقود السابقة مـع وجـود النمو في العجز التجاري حيث ازدادت الواردات أكثر من الصادرات مما أدى إلـى وجـود عجز أكبر في التجارة الخارجية (بالرغم من صادرات النفط) . وينخفض العجز أو يتغير في فترات التراجع أو الركود الاقتصادي . و يضع هذا الواقع المتمثل فـي "الفجـوة الخارجيـة" (الذي كان شائعاً جداً في الدول النامية في السبعينات و الثمانينات) علامة على إمكانيات النمو في البلاد . و مؤخراً شهدت سورية تجربة نمو معاكس في أوائل الستينات وفي الثمانينـات و في الفترة 1994-1995 . لذا فإن **النمو في سورية يتميز بكونه دوري** : حيث تؤدي فترات النمو السريع إلى توسيع فجوة التجارة مما يؤدي إلى وجود فترة أخرى تنخفض فيها سـرعة النمو و تتميز بالركود أو التراجع الاقتصادي بينما يتحسن فيها الميزان التجاري . وقـد أدى عمل هذه القوى إلى **ركود اتجاه حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي على المدى الطويـل منذ عام 1980** .

وتتطلب عملية التنمية المستدامة التغلب على هذا الأمر وذلك عن طريـق الالتـزام القـوي **بزيادة الصادرات** مما يتطلب بدوره **نمواً سريعاً في الإنتاجيـة و القـدرة علـى التنـافس** . وبالتالي يكون هناك حاجة **للتعديل الاقتصادي** و **التشجيع المباشر للاستثمار الخـاص** الـذي يعتبر إحدى وسائل وضع البلاد على طريق **النمو المستدام** وذلك فـي بيئـة مـن الإنتاجيـة والتنافسية المتزايدة حيث تزداد الصادرات بشكل قوي و ثابت مما يؤدي إلى ارتفاع معـدلات الإنتاج و الدخل و إلى تحسن عام في مستويات المعيشة . و يبين المخطط التالي هذه العلاقات بالتفصيل .



2-8 خيارات السياسات الشاملة و الصغرى

تعالج هذه الدراسة الخيارات المتعلقة بتشجيع استثمارات القطاع الخاص في قطاع الزراعة في سورية . و هذا يتطلب نوعين من السياسات :

- **السياسات العامة أو الشاملة :** خلق مناخ اقتصادي و مؤسسي عام للفعاليات الاقتصادية الخاصة .
- **سياسات التشجيع الخاصة :** إعطاء بعض الحوافز الخاصة للاستثمارات الخاصة .

لا تقدم السياسات العامة أية امتيازات خاصة للمستثمرين وإنما تحدد **الإطـار العـام للنظـام الاقتصادي** بطريقة تتناسب مع **النشاط الاقتصادي الخاص بكل أنواعه** (بما فيهـا الاسـتثمار والتجارة و الاستهلاك و الادخار والفعاليات الأخرى) . و عندما يكون الاقتصاد خاضعاً فـي السابق لتدخل كبير من الدولة أو للتخطيط المركزي تكون الكثير من العناصـر الضـرورية للنشاط الاقتصادي الخاص غير متوفرة أو غير متطورة مما يتطلب تنفيذ **تعـديل اقتصـادي** لإيجاد تلك العناصر . وتهدف هذه المجموعة من السياسات إلـى خلـق المتطلبـات العامـة للاقتصاد الذي تلعب فيه القرارات الخاصة في الاستهلاك و الادخار و الاستثمار دوراً هاماً .

و يسمى هذا النوع من الاقتصاد عادةً باسم **اقتصاد السوق** مع أن هذا لا يعني أن القطاع العام لا يلعب دوراً هاماً : ففي الواقع و كما سيظهر لاحقاً **فإن القطاع العام و القانون والمؤسسات العامة من المكونات الهامة في اقتصاد السوق** .

و تتضمن السياسات الشاملة في هذا الإطار النواحي **المؤسسية** و **الاقتصادية** . و تتألف المكونات المؤسسية من إنشاء و تشغيل المتطلبات الأساسية في السوق مثل الملكية الخاصة وسيادة القانون و حل الخلافات بشكل سلمي عن طريق النظام القضائي المستقل و غيرها . وتهدف المكونات الاقتصادية إلى ضمان القيمة المستقرة للأموال والإدارة السليمة للاقتصاد الشامل (تقليص إمكانيات التراجع أو التضخم) و النظام الضريبي الكفء و غير المعقد إلخ ..

و تعطي سياسات التشجيع الخاصة المتعاملين في الاقتصاد من القطاع الخاص بعض **الحوافز الخاصة التي تشجعهم على الاستثمار** (بدلاً من الاقتصار على الاستهلاك و التجارة والادخار والفعاليات الاقتصادية الأخرى) . و تهدف تلك الحوافز إلى تشجيع الاستثمار إما بشكل عام (في أي من القطاعات) أو بشكل خاص في بعض القطاعات (مثل التصنيع بدلاً من تقديم الخدمات) . و يمكن أن تكون الحوافز الممنوحة ذات أشكال متعددة مثل الإعفاءات الضريبية و الدعم . كما يمكن أن يكون هناك بعض الحقوق الخاصة التي لا تمنح لجميع المتعاملين مثل الحصول على الأراضي و تخفيض أجور استخدام المرافق العامة و غيرها .

سوف لن يكون هناك أي استثمار في القطاع الخاص دون توفر **الشروط الدنيا** ماعدا الحالات التي يكون فيها تشجيع كبير و استثنائي . ولكن حتى في اقتصاديات السوق غالباً ما يكون هناك **تشجيع** للاستثمار الخاص . ويمكن أن يكون التشجيع بهدف زيادة النمو إما على المدى **القصير** أو **الطويل** .

تشجيع الاستثمار كسياسات قصيرة المدى

يمكن أن تكون سرعة الادخار و الاستثمار متباينة مما يخلق في بعض الأحيان واقعاً يتميز بالإفراط في الاستثمار (مما قد يؤدي إلى التضخم) وفي بعض الأحيان الأخرى قد يؤدي إلى عدم كفاية الاستثمار إلى الركود الاقتصادي و البطالة . و يحدث هذان الأمران عادةً بشكل دوري مما يتسبب في وجود التعاقب بين **السياسات المقيدة و الموسعة في مجال الاقتصاد الشامل** . و قد تمت دراسة السياسات التوسعية بشكل كبير منذ أيام كينز حيث كانت تدعو إلى سياسات تهدف إلى **تشجيع الاستثمار (والنمو) على المدى القصير** إلى أن يتمكن النشاط

الاقتصادي من الإقلاع حيث يمكن سحب الحوافز (التي غالباً ما تتم عن طريق الإنفاق العام). و تستخدم السياسات المقيدة لتقليص الطلب و تخفيض الكتلة النقدية و ذلك من أجل تصـحيح حالات عدم التوازن في التجارة الخارجية و تحقيق الاستقرار في الأسعار .

إن تشجيع الاستثمار على المدى القصير شأنه في ذلك شأن تحقيق الاسـتقرار علـى المـدى القصير في الاقتصاد الشامل ليسا ضمن نطاق هذه الدراسة . فمن المتطلبـات الأساسـية لأي اقتصاد في السوق أن يتم تطبيق السياسات الاقتصادية اليومية بالشـكل المناسـب و الوقـت المناسب لخلق المناخ المناسب للنمو الاقتصادي و تحقيق الاستقرار في الأسـعار و تخفـيض التعرض للتضخم و الركود الاقتصادي . وعندما يحدث الركود أو يتوقع حدوثه غالباً ما يعتبر تشجيع العمالة على المدى القصير من السياسات السليمة . و يتم ذلـك عـادةً عـن طريـق السياسات المالية (إنفاق العجز الحكومي) أو من خلال التوسع النقدي عن طريق تخفيض سعر الفائدة . و عندما ينتهي الركود و يعود الاقتصاد للتوسع تتحول السياسات قصيرة المدى عادةً إلى موقف أكثر قوة (مما يدفع بأسعار الفائدة إلى الارتفاع) و تصبح السياسات النقدية مقيـدة (بتقليص الإنفاق لتخفيض العجز المالي) . لذا فإن تشجيع الاستثمار على المدى القصير يعتبر فقط من مكونات إدارة الاقتصاد الشامل على المدى القصير . و هو لايهدف إلى تشجيع النمو الاقتصادي وإنما إلى تخفيف التباين في الدورة الاقتصادية .

تشجيع الاستثمار على المدى الطويل

إن نوع تشجيع الاستثمار الذي يتم التعرض له في هذه الدراسة هو **تشجيع الاستثمار المستدام على المدى الطويل** مما يؤدي إلى **النمو الاقتصادي على المدى الطويل** . إن استخدام سياسات التشجيع الخاصة أو المباشرة يعتمد على افتراض أن **الظروف الاقتصادية السائدة تؤدي إلـى تثبيط عزيمة المستثمرين** ومنعهم من المخاطرة على المدى الطويل فـي تطـوير إمكانيـات الإنتاج و توسيع نشاطهم الاقتصادي . و لا ينتج هذا الأمر من نـدرة المـوارد الطبيعيـة أو البشرية أو محدودية الإمكانيات في البلد و إنما من **المشكلات علـى المسـتوى الكلـي** فـي الاقتصاد والتي لا يمكن عادةً التغلب عليها بسهولة كما ينتج ذلك من **عدم الثقـة** بالمسـتقبل وخاصة على المدى المتوسط و الطويل . و قد تكون حالات عـدم الثقـة تلـك ذات طبيعـة اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية و هي مهما كان نوعها تؤدي إلى تثبيط عزيمة المستثمرين . وكما يقول المثل الشائع فإن *رأس المال جبان* فهو يحـاول تجنـب أيـة إمكانيـة للخسـارة الاقتصادية . وبما أن رأس المال هو رأس مال خاص وهو لا يرغب في إطاعة أوامر الدولة و إنما يرغب في اتباع مصالحه **فإن تشجيع الاستثمار المستدام على المدى الطويـل يعتبـر**

مسألة خلق الظروف المناسبة التي يعتبرها المستثمر كنشاط مربح على المـدى الطويـل . وهكذا فمن الواضح أن المزايا المؤقتة غير كافية . وإذا ما علم مستثمر ما بأنه سوف لن يدفع ضريبة الدخل لمدة خمس سنوات و لكن بعد خمس سنوات سيتوجب عليه دفع ثلثـي أرباحـه كضريبة فهو سوف لن يتشجع على تنفيذ استثمارات طويلة المـدى . وغالبـاً مـا سـيحاول الاستثمار في نشاطات تسمح له باستعادة رأس ماله بشكل سريع و أن تحقق ربحاً صافياً خلال خمس سنوات لكي لايقلق بشأن الضرائب التي سوف تفرض عليـه فيمـا بعـد . **و يتطلـب التشجيع على الاستثمارات طويلة المدى تقديم مزايا طويلة المدى للمستثمرين** .

الاقتصاد المفتوح و الاستثمار

تتأكد الحاجة لتشجيع الاستثمار من خلال السياسـات الخاصـة أو المنتظمـة بالعلاقـة مـع الاقتصاديات الوطنية ضمن إطار العولمة والتكامل مع الاقتصاد العالمي . و يتمتع الكثير من رأس المال في مختلف أنحاء العالم بحرية التنقل بين الدول مما يجعل من محاولات الاحتفـاظ برأس المال المحلي ضمن حدود الدولة بالقوة أمراً غير مجدٍ .

تضطر الدول للتنافس مع بعضها على اجتذاب رؤوس الأمـوال (سـواءً أكانـت محليـة أم أجنبية) وذلك للاستثمار في دولها بدلاً مـن الاسـتثمار فـي دول أخـرى . وهكـذا يقـوم المستثمرون بالمقارنة بالظروف السائدة بين مختلـف الـدول و يقـررون اختيـار المكـان لاستثماراتهم . و تمتلك كل دولة الحق في تبني السياسات و الإطار المؤسسي الـذي تختـاره ولكنها لا تكون قادرة على الاحتفاظ برأس مال المقيمين فيها ضمن حدود الدولة . وإذا ما بدا أن الإطار المؤسسي لتلك الدولة غير مشجع على الاسـتثمار و إذا كانـت إدارة اقتصـادها الشامل غير ملائمة و إذا كانت سياساتها التشجيعية الخاصة ضعيفة أو غير مناسـبة فسـوف ينخفض حجم الاستثمار و سوف يصبح النمو الاقتصادي الوطني مخيب للآمـال . و نتيجـة لذلك فإن **تبني و الحفاظ على النظام الاقتصادي الجذاب و النظام الخاص المناسب للاستثمار في القطاع الخاص يعتبر من الأمور الضرورية للمحافظة على النمو المستدام في اقتصاديات العالم المترابطة مع بعضها بشكل كبير اليوم**[46] .

و تتكون السياسات السليمة لتشجيع الاستثمار من مجموعة من السياسات العامة و الخاصـة . ففي الاقتصاديات المتطورة والمستقرة لايعتبر التشجيع المباشر مفيد جداً وذلـك لأن الدولـة تتمتع بوجود نظام اقتصادي عالمي متجاوب جداً و مساعد للاستثمار . و قد لاتحتاج الـدول المتطورة التي تتمتع بوجود أسواق كبيرة واقتصاد حر تماماً للكثير من التشجيع المباشر مـع

أنها عادة تطبق بعض إجراءات التشجيع . ويعتبر التشجيع المباشر ضروري أكثـر بالنسـبة **للدول النامية أو الاقتصاديات الناشئة** حيث يمكن للنظام نفسـه أن يتضـمن بعـض القيـود والمحددات وقد تكون لا تكون البيئة المؤسسية العامة مناسبة للمستثمرين وقد يعتبر الاستثمار في البلاد خطراً وغير موثوق . و لكن في هذه الحالات **لا يعتبر التشجيع المباشر وحده كافياً بل يكون هناك حاجة لتعديل كامل في السياسات الاقتصادية العامة** .

من الواضح أن الوضع في سورية يتطلب تشجيعاً مباشراً و تعديلاً في السياسات الاقتصـادية حيث أن الدولة بحاجة لتنفيذ تعديل في السياسات العامة وذلـك لتعـديل الواقـع المؤسسـي والاقتصادي . ولكن في نفس الوقت تحتاج سورية إلى سياسات خاصة قوية لتشجيع الاستثمار حيث كان النظام الاقتصادي في الستينات و السبعينات صارماً و يتميز بـالتخطيط المركـزي وكان الاقتصاد مغلقاً أمام التجارة و الاستثمار الخاص . و قد تم البدء بتشجيع الاستثمار فـي سورية دون إجراء تعديلات كبيرة على الاقتصاد المركزي الذي كان سـائداً فـي السـتينات والسبعينات . أما عملية التحرير التدريجي فبدأت في الثمانينات و التسعينات ولكن تقدمها كان صغرىاً ومتبايناً حيث كان يتراوح بين السرعة و البطء . وهكذا فلا يزال هناك عدم ثقة فـي النظام الاقتصادي الذي لازال يعاني من بعض العيوب . لذا **وبغض النظر عن الحاجة لمتابعة التعديل الاقتصادي فإن تحقيق التنمية المستدامة في سورية يتطلب قدراً كبيراً من السياسات الخاصة لتشجيع الاستثمار الخاص** . و قد منحت المراسـيم والقـوانين المتعـددة المتعلقـة بالاستثمار التي صدرت بين عامي 1981-1999 المستثمرين عدداً من **الامتيازات المؤقتـة** مثل إجازات الاستيراد و الإعفاءات الضريبية في محاولة لزيادة قدرة المشاريع الاسـتثمارية على تحقيق الأرباح **بالرغم من المشكلات التي يعاني منها النظام بشكل عام** . و قد كان لتلك السياسات **انعكاسين رئيسيين** هما :

- **أن أغلب امتيازات سياسات التشجيع كانت مؤقتة**
- **كان التشجيع المباشر قوياً و لكن التعديلات الشاملة كانت أضعف**

كانت المزايا الممنوحة <u>**مؤقتة**</u> . و بشكل عام يعتقد أن هذا الأمر صـحيح حيـث أن المزايـا الخاصة مثل الإعفاءات ولكن يجب أن تكون المشاريع طويلة المدى قادرة علـى الاسـتمرار حتى بعد انتهاء المزايا . ويعني وجود حد نهائي للامتيازات أنه بعد عدد من السنوات يجب أن تعمل شركات القطاع الخاص في ظل النظام الصارم المركزي ذاتـه و أن تخضـع لنظـام التكليف الضريبي المباشر و غير المباشر و ؟ على النشاط الاقتصادي الخاص ذاتها مما يؤدي

إلى اختفاء الأرباح التي يمكن أن تحققها الشركات ، و قد أثرت هذه المعوقات الهامة في بدائل السياسات التي اختارتها سورية في الثمانينات و التسعينات علـى طبيعـة ونـوع المشـاريع الاستثمارية . **وإذا ما كانت هذه القيود الصارمة ستبقى سارية المفعول فإنه من غير الحكمة تشجيع الاستثمارات التي لاتتمكن من تحقيق الأرباح إلا إذا تمت إزالة تلك القيود أو إذا تـم إعفاء المستثمرين منها . وفي ظل هذه الظروف فسوف يفضل المستثمرون تنفيذ المشاريع التي تدر القسم الأكبر من الأرباح خلال السنوات الأولى بغض النظر عن التنمية على المدى الطويل مما سيؤثر بشكل سلبي على التنمية الاقتصادية في سورية .**

و في ظل مثل هذه الإجراءات يسعى رجل الأعمال العقلاني إلى الاستفادة المباشرة من المزايا التي يتمكن من الحصول عليها خلال فترة التأسيس و الإعفاء الضريبي بغـض النظـر عـن المكاسب الطويلة الأمد نظرا لأنه يتوجب على الشركة على المدى الطويل في ظل الاقتصـاد ذي التخطيط المركزي و الذي يفترض أنه لا يعمل لصالح الاستثمارات الخاصة و هذا يشجع على قيام الاستثمارات التي تهدف إلى تحقيق القسم الأكبر من أرباحها خلال فتـرة الاعفـاء الضريبي أو (العطلة الضريبية) و يقلص من الحوافز المقدمة لتطوير خطـط العمـل علـى المدى الطويل و قد يكون هناك استثمارات إلا أن أثرها على التنمية و فرص الحل قد يكـون محدودا جدا **<u>و تصبح الاستثمارات و التنمية التي تحققهـا السياسـات الخاصـة بالتشـجيع المباشر ذات المكاسب المؤقتة و المتقطعة وغير مستدامة .</u>**

و قد كان هذا هو الواقع فالبرغم من إجراءات التحرير التي بدأت في عام 1981 فقد كانـت زيادة حصة الفرد في الاقتصاد السوري معدومة تقريبا في الفترة 1980-1999 و قـد يـتم تحقيق بعض النمو في التسعينات و يرجع ذلك بشكل رئيسي للاسـتثمار الخـاص و قـانون الاستثمار ولكن ذلك النمو الذي تحقق خلال فترة العشر سنوات لم يكن كافيا لتعديل و التغلب على التراجع الذي تحقق في الثمانينات , وقد تم التخلي عن قسم كبير من المشاريع (القسـم الأكبر في المشاريع التي تجاوزت فترة الإعفاء الضريبي قد تعرض المشكلات و عدد كبيـر من الشركات لا تعمل بطاقتها الإنتاجية الكاملة كما أن وجود المعوقات الكليـة يـؤثر علـى استمرار و توسيع الشركات كما أن انعكاس المشاريع المرخصة على قانون الاستثمار علـى خلق فرص الحل كان محددا جدا و بما أن المزايا الممنوحة كانت تتركز على استيراد الآليات فقد كان رأس المال المستثمر لخلق فرصة العمل أكبر مما هو متوقع في اقتصاد مثل اقتصـاد سورية مما أثر على هدف خلق فرص العمل ، إن مثل ذلك الاعتماد الكبير على التقانات التي تتطلب الكثير من رؤوس الأموال يعني استخدام موارد كبيرة في الاستثمار حيث يمكن زيـادة

الإنتاج باستخدام رؤوس أموال أقل ، كما قد يؤدي ذلك إلى خلق الظروف المناسبة للإفـراط في تحويل الأرباح و إعادة تحويل رؤوس الأموال بالمستقبل .

بالرغم من أن النمو الناتج في استثمارات القطاع الخاص في مجالي التصميم و النقل قد حقق انعكاسات إيجابية كثيرة على الاقتصاد السوري فلا يزال **هناك حاجة للكثير مـن الإجـراءات** لتحقيق النمو المستدام في الإنتاج و الدخل و فرص العمل و يمكن إجراء بعـض التعـديلات على قانون الاستثمار و يكن هذا الأمر سوف لن يكون كافيا حيث **يتمثل الإجراء اللازم فـي إجراء تغيرات أعمق و أوسع على المستوى الكلي** ، و إذا لم يتم إجراء تعديلات كبيرة فـي الإطار المؤسسي و الإطار الكلي فإن تشغيل نظام تشجيع الاستثمار سوف لـن يكـون كافيـا لتحقيق النمو المستدام و قد يؤدي إلى انعكاسات سلبية .

سوف تتعرض الفصول التالية في هذا التقرير بالبدائل المتاحة أمام سورية و المتعلقة بنـوعي السياسات المتبعة **أي السياسات المنتظمة أو السياسات الكلية** الهادفة إلى خلق بيئة اقتصادية مناسبة و **سياسات لتشجيع الخاصية** التي تمنح للمستثمرين و سوف يعالج الفصل التالي تحديد القضايا المتعلقة بتطوير الإطار القانون الحالي بحيث يشجع على الاستثمار و ذلك فـافتراض أن النظام الاقتصادي العام سوف **لن** يخضع لتغيرات كبيرة و إنما بتعديلات تدريجية صغيرة تم تبنيها في سورية خلال السنوات الأخيرة أما الفصل الذي يليـه فسـوف ينـاقش القضـايا والسياسات المتعلقة بتطوير المناخ العام للاستثمار الخاص .

9- تحسين نظام تشجيع الاستثمار

يفترض في هذا الفصل على الإجراء تغيرات جوهرية في إطار الاقتصاد الشامل في سـورية باستثناء بعض التعديلات المحددة اللازمة على قانون تشجيع الاستثمار أو القـوانين الأخـرى المتعلقة على سبيل المثال القطع الأجنبي أو التجارة الخارجية .

1-9 دور وواقع مكتب الاستثمار

يشكل مكتب الاستثمار حاليا مديرية صغيرة تابعة لرئاسة مجلس الوزراء و تقتصر ميزانيته على رواتب موظفيه القلائل فهو لا يتمتع بأي استقلالية كجهة عاملة فـي مجـال الاسـتثمار الخاص كما هو في الجهات العاملة في هذا المجال في الدول الأخرى وهو يحتوي على ثلاثة موظفين متخصصين ليس بينهم خبير اقتصادي و هو يعاني من محدوديـة تواجـد خـدمات كمبيوتر و بالتالي يتم تنفيذ القسم الأكبر من العمل بشكل دوري و لا يحتوي على قاعدة بيانات مؤتمتة تحتوي على معلومات حول المشاريع التي يتم تقديمها أو الموافقة عليها و تنفيذها لـذا فهو غير قادر على متابعة أو مراقبة سير الاستثمارات في فئات الشركات التي تتم الموافقـة على مشاريعها سنة بعد سنة باستثناء بعض الحالات التي تتم من خلال الاتصالات والزيارات الشخصية عندما تدعو الضرورة .

و تحتاج هذه الجهة إلى إعادة هيكلة كاملة و تحديث مؤسسي مع أخذ الأمـور التاليـة بعـين الاعتبار :

- **<u>وكالة الاستثمار</u>** يجب أن يتم تحديث مكتب الاستثمار بحيـث يصـبح جهـة مستقلة و يمكن أن يصبح أسمها الجديد ال**<u>وكالة السورية للاستثمار الخاص</u>** .

- **<u>الاستقلالية :</u>** يجب أن تتمتع الوكالة السورية للاستثمار الخاص بالاسـتقلال المؤسسي والإداري بموجب تعريف مناسب حسب القانون السوري و يجب ان تكون مؤسسة مستقلة تنشئها الحكومة السورية .

- **<u>التمويل الذاتي</u>** : يجب أن تكون الوكالة السورية للاستثمارات الخاصة قادرة علـى التمويل الذاتي و ذلك بشكل رئيسي من خلال **<u>الرسوم البسيطة</u>** المفروضـة علـى الاستثمارات المنفذة بموجب الترخيص على قانون الاستثمار رقم /10/ كما هو الحال في كثير من الدول ففي كل مرة يقوم المستثمر فيها بإيداع رأس مال جديد على شكل نقدي في المصارف السورية المعنية أو عند الدخول رأس مال جديد إلى القطر بشكل مباشر على شكل معدات مستوردة يتم تحصيل بنسبة 00.5 % من القيمة في الجمارك و تحويلها إلى حساب الوكالة السورية للاستثمار الخاصة[47] . يمكن أن يكون هنـاك موارد أخرى مفتوحة للوكالة السورية للاستثمارات الخاصة مثل :

أ- المساهمات المقدمة من الموازنة .

ب- أجور الخدمات الاستشارية .
جـ- المساهمات من القطاع الخاص او المؤسسات الدولية العامة بهدف تنفيذ دراسات التقييم ودراسات الجدوى للاستثمارات الممكنة .
د- الموارد الأخرى التي تتم الموافقة عليها من قبل وكالة الاستثمارات .

تستخدم هذه الموارد في تمويل النفقات التشغيلية للوكالـة السوريـة للاسـتثمارات الخاصـة (الرواتب و المعدات و غيرها) بالإضافة إلى التكاليف المتعلقة بتشجيع الخاص .

- **مجلس الإدارة** سوف يضم مجلس إدارة الوكالة السورية للاستثمارات الخاصة جميع أعضاء مجلس الاستثمار أو سيقوم بتعيين مدير الوكالة و بالإضافة إلى مجلس الإدارة يجب أن يكون هناك مجلس استشاري و مكون من ممثلين عن الجهات المختلفة علـى المستوى الوطني أو جمعيات الأعمال المعينة في سورية لتنوب عن القطاع الخـاص ، ولا يشارك ممثلي القطاع الخاص في مجلـس الإدارة لـذا هـم لا يملكـون حـق التصويت لصالح هذه المشاريع و مع ذلك فإن أولئك الممثلين يتابعون أعمال الوكالـة السورية للاستثمارات الخاصة و يساهمون في تطويرها .

- **المهام :** بالإضافة إلى دراسة المشاريع الاستثمارية و الموافقة عليهـا أو رفضـها والاستفادة من مزايا قانون الاستثمار و التشريعات المتعلقة به سوف تقوم الوكالة بأداء مهام أخرى أيضا مثل :

أ- تشجيع الاستثمار الخاص في سورية من خلال فعاليات التشجيع داخـل القطر و خارجه .
ب- إنشاء قواعد البيانات حول فرص الاستثمار الممكنة التي تحتاج إلى رأس مـال إضـافي (محلي أو خارجي) .
جـ- ربط الوكالة مع الجهات المشابهة الأخرى و التعاون مع الجهات العاملة في القطـاعين العام و الخاص في الدول الأخرى و ذلك بهدف تشجيع المشاريع المشتركة بيـن الشـركات و رجال الأعمال السوريين و الأجانب و تشجيع التعاون المالي و الفني و ربـط المشـاريع الاستثمارية السورية مع مصادر رأس المال في مختلف أنحاء العالم و توفير المعرفة التجارية و التكنولوجيا .

د- تبادل المعلومات حول رؤوس الأموال و فرص الاستثمار و المواصفات العالمية و فرص التمويل و الأمـور الأخـرى مع الأقسـام التجاريـة في السـفارات السورية في الخـارج و المؤسسات الدولية و الجهات الحكومية الخارجية المتخصصة و منظمات الأعمال .

هـ - توفير خدمات المعلومات لرجال الأعمال السوريين و المستثمرين الأجانب حول فـرص الاستثمار في سورية و مصادر التمويل الممكنة في الخارج .

و- متابعة التنفيذ و التطوير وتحسين آلية العمل في المشاريع الاستثمارية المرخصة بموجـب قانون الاستثمار .

ز- تقديم خدمات المساعدة للشركات مثل الحصـول على التراخيـص و اسـتيراد المعدات و تطوير المنتجات الجديدة و تطبيق المواصفات العالمية و قواعد التجارة في الـدول الأخرى و فتح الأسواق الجديدة و تقييم المشاريع الجديدة و تطوير الإدارة الخ .....

سوف يحتاج هذا التحديث في طبيعة و مجال عمل مكتب الاستثمار إلـى قـدر كبيـر مـن المساعدة الفنية و **<u>التعزيز المؤسسي</u>** و يتعرض أحد **<u>مقترحات المشـاريع</u>** المرفقـة بهـذا التقرير بتقديم المساعدة لتحقيق تلك الأهداف من قبل خبراء محليـين و دوليـين فـي عـدة مجالات (بناء المؤسسات و الاستشارات القانونية و الخدمات المساعدة للاستثمار و التـدريب و نظام معلومات التسويق الخ....) و كذلك تجهيزات و نظم الحواسب الإلكترونية و بـرامج التدريب داخل سورية و خارجها و المنح و تبادل الخبرات مع الجهات المشابهة فـي الـدول الأخرى.

9-2 تبسيط إجراءات التفويض

<u>طلبات المشاريع :</u> يتوجب حاليا عرض المشروع الاسـتثماري علـى الـوزارة المعنيـة (الزراعة – الصناعة – النقل أو غيرها) و من ثم يتم تقديمها من قبل تلك الوزارة إلى مكتب الاستثمار و هدف تلك الخطوة إلى التأكيد من أن المشروع يتلاءم مع خطة التنميـة الوطنيـة ومع ذلك فإن الوزارة المعنية ممثلة في مجلس الاستثمار يمكنها التقدم بـأي اعتـراض عـن طريق المجلس مباشرة و عمليا ليس لهذه الخطوة مبررا و يمكنها أن تتسبب في الكثير مـن التأخيرات التي لا مبرر لها . و يمكن أن تقوم الوزارة المعنيـة بإعاقـة بعـض المشـاريع الاستثمارية لعدة شهور بسبب قيام إحدى مديريات الوزارة بدراسة ما إذا كان الشـروع قـد يلحق الضرر ببعض الشركات التابعة لقطاع العام .

في الواقع إذا ما كان المشروع عبارة عن استثمار في المجالات التي يسمح بها قانون تشـجيع الاستثمار (زراعة – صناعة – نقل – و في بعض الحالات الاستثنائية في قطاعـات أخـرى يجب الموافقة عليها من قبل المجلس) فإن موافقتها لخطط التنمية الوطنية تكون مضمونة حيث أن قانون الاستثمار يحدد الأولويات على المستوى الوطني . إن إلحاق الضرر بشركة تابعـة للقطاع العام **لا** يعتبر سبباً قانونياً لعدم ترخيص مشروع استثماري حيـث **يجـب** أن تسـمح الشركة التابعة للقطاع العام (ماعدا الشركات العاملة في القطاعات الاستراتيجية) بالمنافسة من قبل القطاع الخاص . و يعتبر وجود المنافسة من القطاع الخاص أمراً **جيداً** لأي من شـركات القطاع العام وذلك نظراً لأنه يدفع بالقطاع العام إلى تحسين أدائه ليصبح أكثـر قـدرة علـى المنافسة . و إذا لم تنجح شركة القطاع العام في النهاية بتحسين أدائها و تم إغلاقهـا بشـكل كامل فإن ذلك يكون لمصلحة البلد بأكملها وهو أمر يتماشى بشكل كامل مع الإطار القـانوني السوري حيث **لايفترض أن يتم إعفاء** الشركات التابعة للقطاع العـام (غيـر العاملـة فـي المجالات الاستراتيجية) **من منافسة القطاع الخاص** .

وبالتالي فينصح بعرض المشاريع الاستثمارية مباشرة على مكتـب الاسـتثمار (أو وكالـة الاستثمار) . و تعتبر موافقة مجلس الاستثمار (أو مجلس إدارة وكالة الاستثمار مسـتقبلاً) مساوية لموافقة الوزارات المعنية .

تدخل الوزارات المعنية حسب اختصاصها : إن القرار الوزاري القطاعي بتخصيص المشروع الاستثماري **بعد** الموافقة عليه من قبل مجلس الاستثمار غير ضروري أيضاً . وحالياً تحتـاج المشاريع التي تمت الموافقة عليها من قبل مجلس الاستثمار لقرار آخر بالتخصيص من قبـل الوزارة المعنية مما يعتبر سبباً آخر للتأخير . في الواقع يكون **الوزير المعني قد اتخذ قـراره** من خلال مشاركته في قرار مجلس الاستثمار لصالح الموافقة على المشـروع . و يجـب أن يعتبر إعلام مكتب الاستثمار بأن المجلس قد وافق على المشروع (حيث الوزير المعنـي قـد شارك في اتخاذ القرار) كافياً **ليحل محل القرار الخاص الذي تتخذه الوزارة المعنية** . وإذا ما تمت الموافقة على المشروع فليس هناك حاجة لترخيص وزاري من أجل البدء بالتشغيل .

وبما أن المكتب سيقوم بالإعلان عن موافقة الوزارات المعنية الأخرى المشاركة في مجلـس الاستثمار (وزارتي التخطيط و التموين بشكل أساسي) فليس هناك حاجة لأن يذهب المسـتثمر إلى هاتين الوزارتين للحصول على موافقتهما . **لذا فينصح أيضاً بأن يقوم المجلـس بـإعلام**

الوزارات المعنية بقراراته ويجب أن يعتبر القرار المتخذ كأساس كافٍ لتسجيل المشروع كاستثمار خاص حاصل على امتيازات قانون الاستثمار رقم 10 .

يجب أن يعتبر القرار المتخذ من قبل المجاس دليلاً كافياً يسمح للمشروع بفتح حساب بالقطع الأجنبي ويسمح أيضاً بإعفاء المشروع من رسوم استيراد المعدات . و **يجب أن يكون تقديم القرار المكتوب إلى أية جهة يعتبر تدخلها ضرورياً** مثل الجمارك و المصرف التجاري **كافياً للحصول على المعاملة التي يسمح بها قانون الاستثمار** .

لذا فيجب أن يذهب المستثمر ثانيةً إلى المكاتب الحكومية فقط للحصول على الترخيص الصناعي للعمل عندما يتم البدء بالمشروع الاستثماري شأنه في ذلك شأن أي رجل أعمال عندما يقوم بإنشاء معمل أو فتح محل . و في هذه المرحلة ليس هناك أي قرار يجب اتخاذه بشان الاستثمار نفسه ماعدا الإشارة إلى البدء بإنشاء مشروع خاص جديد . و يجب أن يقتصر هدف تراخيص التشغيل تلك على التسجيل فقط و يمكن أن يكون الهدف فمنها أيضاً تحديد المواقع (حيث يجب أن لايقع المعمل الصناعي في منطقة سكنية لايسمح فيها بإنشاء مثل تلك المعامل) . ويجب أن تكون تلك التراخيص عبارةً عن إجراء روتيني بسيط لايتطلب أية تعقيدات مشابه تماماً لتسجيل أي نشاط آخر .

9-3 الحصول على القطع الأجنبي

حتى وقت كتابة هذا التقرير كانت العملة السورية غير قابلة للتحويل إلى قطع أجنبي ماعدا حالات استثنائية جداً[48] . وهذا ماتؤكده أحكام قانون الاستثمار رقم 10 و القوانين والتعديلات الأخرى المتعلقة به . ولاتلتزم الدولة بمنح القطع الأجنبي لاستخدامات الشركة الحاصلة على الترخيص ويشير القانون إلى أن المستثمرين يجب أن يحصلوا على القطع الأجنبي من خلال **الطرق القانونية** عند الحاجة إليها لشراء المعدات والمستلزمات المستوردة أو تحويل الأرباح أو إعادة تحويل رأس المال .

إن هذه الإجراءات معقولة بالنسبة للمشاريع التي يتم جلب رأس مالها من خارج القطر بالقطع الأجنبي والتي تقوم بتصدير القسم الأكبر من إنتاجها . و لكن يواجه **المستثمرون المحليون** مشكلات خطيرة وخاصةً **المستثمرون الأجانب الذي ينتجون للسوق المحلية** .

و فيما يتعلق بالمستثمرين الوطنيين فليس هناك شرط للحصول على القطع الأجنبي للاستثمار نفسه . حيث يسمح للمستثمرين المحليين الاستثمار بأية عملة يمتلكونها وهم لا يتعرضون لأية عقوبة على حيازة تلك العملات بموجب القوانين الحالية[49] . ويسمح هذا للمستثمرين الأجانـب بشراء القطع الأجنبي في السوق الموازية أو السوق غير الرسمية لاستخدامها في المشـروع وهكذا يتوجب عليه التعامل مع أفراد يتعاملون بالقطع الأجنبي وبالتالي يرتكبون عملاً جرميـاً حسب القانون (حيث أن إلغاء عقوبة حيازة القطع الأجنبي الصادر في عام 2000 لم يشـمل إلغاء عقوبة **التعامل** بالقطع الأجنبي التي تصل إلى السجن لمدة ثلاثة سنوات) . وهو وضـع قانوني غامض بالنسبة للمستثمرين الأجانب و خاصةً بالنسبة للشركة القائمة . و من أجل منح المستثمر الوطني القدرة الكاملة على الحصول على القطع الأجنبي (التحرير الكامـل لسـوق القطع الأجنبي) فيجب أن يسمح القانون بطرق الحصول على القطع الأجنبـي مثـل السـماح للمصرف التجاري ببيع القطع الأجنبي لأغراض استيراد المستلزمات و المعـدات مـن قبـل المشاريع الموافق عليها بموجب قانون الاستثمار .

كما يفتقر المستثمرون المحليون و الأجانب الذين يقومون بالإنتاج للسـوق المحليـة حصـراً للطرق القانونية للحصول على القطع الأجنبي وذلك للحاجة المستمرة لاسـتيراد المسـتلزمات (المواد الخام و المواد المساعدة و دفعات استخدام الامتيازات أو التراخيص الأجنبية وغيرها) كما أن المستثمرين الذين لا يقومون بتصدير إنتاجهم سوف يفتقرون للطرق القانونية للحصول على القطع الأجنبي من أجل تحويل الأرباح أو إعادة تحويل رأس المال . ويعتبر هذا العامـل المحدد الأخير عاملاً هاماً حيث أن **الشركات الأجنبية سوف لن تقبل بالحصول على القطـع الأجنبي بشكل غير رسمي** (حيث قد تمنع القوانين في بلد المستثمرين من القيام بـذلك و قـد تطلب تلك الدول بموجب قوانين حساباتها الداخلية الحصول على إثبات رسمي بشراء القطـع الأجنبي لذا فيجب أن لا تتعرض تلك الشركات للحاجة للتعامل مع الأسواق غير الرسـمية) . وكذلك يجب أن يوفر القانون الطرق المناسبة للحصول على القطع الأجنبي **علـى الأقـل لأي مشروع مرخص بموجب قانون الاستثمار إذا لم يتم تحرير أسواق القطع الأجنبي بشكل عام بعد .**

4-9 الائتمان الضريبي والإعفاء الضريبي المؤقت

يمنح قانون الاستثمار **إعفاءً ضريبياً مؤقتاً** لجميع المشاريع الموافق عليها . و يشمل الإعفـاء ضريبة دخل الشركات و ضريبة العقارات و الرسوم الجمركية على المعـدات المسـتوردة . ولكنه لا يشمل الرسوم الجمركية (على المعدات المستوردة) أو الضرائب المحلية الأخـرى . وتغطي فترة الإعفاء مرحلة **الإنشـاء** (التي تصل عادةً إلى ثلاث سنوات و يمكن تمديدها لمدة

سنتين إضافيتين في حالات خاصة) و لمدة **السنوات الخمس الأولى بعـد التشـغيل** (ويمكـن تمديدها مدة **سنتين إضافيتين** إذا كانت الشركة تصدر 50% من إنتاجها) . وهكذا فإن فتـرة السماح الكاملة تصل إلى خمس سنوات للإنشاء و سبع سنوات للتشـغيل أي لمـدة 12 سـنة كاملة. و يتضمن هذا النظام بعض القيود التي يجب معالجتها .

9-4-1 القدرة التنافسية الدولية للمزايا الضريبية

من أول تلك القيود أن الدول العربية الأخرى (مثل مصر) تمنح **فترات أطول** (عشر سـنوات تشغيل بدلاً من خمسة أو سبعة على سبيل المثال) . لذا فإن بعض الشـركات الراغبـة فـي التواجد في الدول العربية الواقعة في منطقة شرق المتوسط تفضل العمل في مصر بدلاً مـن سورية بسبب الظروف الأفضل التي تقدمها مصر .

و يعتبر هذا مثالاً عن **المنافسة بين الدول** على اجتذاب رأس المال في ظل العولمـة القائمـة اليوم . و يعتبر النظام القانوني لكل من تلك الدول مستقل تماماً و تتمتع كل دولـة بالسـيادة الكاملة و القدرة على تعديل نظامها القانوني دون أي تدخل من أحد ولكن يجب أن **تأخذ** بعين الاعتبار التشريعات و القوانين في الدول الأخرى مما يخفض من حريتها الداخلية . ويجب **أن يكون النظام القانوني الداخلي قادراً على المنافسة** .

9-4-2 برامج الاستثمار الطويلة

هناك مشكلة أخرى تتعلق بالفروق بين الفترات الممنوحة لبرنامج الاستثمار في كل مشـروع من المشاريع . حيث تصمم بعض المشاريع بطريقة تسمح بتنفيذ الاستثمار على عدة مراحـل **قبل و بعد بدء التشغيل** وغالباً ما تتجاوز تلك المراحل فترة الإعفاء الضريبي المسموح بها . و يبين المربع التالي مثالاً عن المقابلات التي تم تنفيذها في هذه الدراسة .

و يبين هذا المثال بوضوح أن فترة الإعفاء الضريبي المؤقت (حتى مـع إمكانيـة تمديـدها بموجب القانون) قد لا تكون كافية لاجتذاب الاستثمارات . و قد تنطبق هذه المشـكلة بشـكل خاص على المشاريع العاملة في مجال الإنتاج الزراعي و التي قد تستغرق سنوات لتتمكن من تحقيق الأرباح و خاصة عندما تكون تلك المشاريع عبارة عن مشـاريع لزراعـة الأشـجار المثمرة . أو عندما يتطلب المشروع إزالة الصخور من الأراضـي و تسـويتها و تسـكيبها وتركيب شبكات الري أو أية أعمال أخرى تتطلب وقتاً طويلاً ليتم إتمامها .

الأشجار المثمرة و قانون الاستثمار

تم ترخيص المشروع على قانون الاستثمار (وصاحب المشروع هو مستثمر عربي أو غير سوري من دولة عربية أخرى) و يتضمن المشروع زراعة مكثفة **لأشجار الزيتون** في محافظة شمالية (الرقة). و تخطط الشركة لفتح **معمل لإنتاج زيت الزيتون** عندما تبدأ الأشجار بإنتاج كميات كافية من الزيتون . و بما أن أشجار الزيتون تنتج كميات كافية بعد 12 سنة من زراعتها و تصل إلى مرحلة النضج الكامل بعد 15 سنة فإن المشروع يحتاج لفترة تأسيس تتراوح بين 13-15 سنة. وهكذا فيجب أن يتم تركيب المعمل بعد 12-14 سنة من زراعة الأشجار إلى أن تصبح جاهزة للإنتاج بكميات كافية وقد يبدأ إنتاج الزيت بعد 13-15 سنة وذلك بعد انتهاء فترة الإعفاء الضريبي بوقت طويل .

و حسب القوانين الحالية فإن الأرباح التي يتم الحصول عليها من إنتاج زيت الزيتون سوف لن تخضع لأي إعفاء من ضريبة الدخل . كما أن الاستثمارات في معمل الزيت سوف لن تعفى من الرسوم الجمركية . و إذا ما تم بناء معمل الزيت قبل نضج الأشجار فسوف لن يكون الأمر اقتصادياً (حيث سيبقى عاطلاً عن العمل أو يجب عليه أن يعمل باستخدام الزيتون الذي ينتجه منتجون آخرون و قد لا يكون الزيتون متوفراً في نفس المنطقة) . و في الواقع فإن لذلك المشروع فترة تأسيس تصل إلى 15 سنة ولكن القانون لا يسمح بفترة طويلة قبل بدء الإنتاج . و هذه حالة واقعية مرخصة من قبل المجلس (حيث أنه قد تم حالياً زراعة الأشجار بشكل فعلي) مما يؤكد على الصعوبات التي تؤدي إليها اعتبارات فترة الإعفاء الضريبي الواردة في القانون و الفترة الفعلية اللازمة لبعض المشاريع .

3-4-9 إعادة الاستثمار و التوسع

يغطي المشروع الاستثماري عادةً الاستثمار الأولي اللازم للبدء بالإنتاج ولكنه لا ينظر إلى الاستثمارات اللاحقة التي يمكن أن يكون هناك حاجة إليها لتوسيع العمل عندما يكون نشاط الشركة جيداً أو لإدخال تقانات جديدة عندما تصبح المعدات التي تم استيرادها في المراحل الإنشائية أقل قدرة على المنافسة نتيجة لظهور طرق إنتاجية جديدة في الشركات المنافسة . وفي الواقع فإن **عملية الاستثمار لا تنتهي أبداً** . وعادةً ما يتم **إعادة استثمار** جزء من الأرباح في نفس الشركة و يتم توزيع القسم المتبقي على شكل أرباح أسهم على المالكين أو حاملي الأسهم .

و لا يقدم القانون الحالي بأية مزايا ضريبية لإعادة الاستثمار كما أنه لا يأخذ بعين الاعتبار أن عملية الاستثمار عملية متواصلة لا تنتهي . و يقتصر كل إعفاء من الإعفاءات على المشروع الذي تم ترخيصه أصلاً و أية إعفاءات أخرى **يجب أن تتم من خلال مشروع جديد** وهو أمـر غير واقعي **حيث قد يحتاج المشروع ذاته للمزيد من الاستثمارات** وخاصةً إذا كان المشروع ناجحاً و بحاجة للتوسع و إذا ما طرأت ظروف جديدة تجعل من الاستثمار الذي تم في بدايـة المشروع غير كافٍ أو غير ملائم . و يؤدي البدء بتنفيذ مشروع جديد و تنفيذ نفس مراحـل المشروع السابق مثل فتح حساب مصرفي جديد يؤدي إلى تعقيدات غير ضـرورية . و فـي الواقع فقد يكون ذلك مستحيلاً حيث أن أرباح المعمل الموسع قد لا تكون قابلة للفصـل إلـى أرباح من المشروع الأول (الذي يجب أن يخضع للتكليف الضريبي) و أرباح التوسع (التـي لاتزال معفاة من الضريبة) .

و من وجهة نظر الحكومة التي تهتم بتشجيع الاستثمارات الخاصة **و يعادل الاستثمار الجديـد في نفس المشروع إنشاء مشروع استثماري جديد** . و في الواقع **فإن المستثمرين غالباً مـا يفضلون التوسع و إعادة الاستثمار** على البدء بمشاريع جديدة و ذلك **نظراً لإمكانيـة تجنـب التكاليف الثابتة أو تكاليف المعـاملات** . (مثل عدم ضرورة الحصـول علـى المزيـد مـن الأراضي) . و كذلك لأن إعادة الاستثمار و التوسع غالباً ما يكونان **أقـل خطـورة** حيـث أن الشركة تكون موجودة أصلاً مما يثبت إمكانية إعادة الاستثمار و توفير رأس المـال الجديـد على عكس المقترحات الجديدة التي يمكن أن لا تكون قادرة على تحقيق الربح عندما يتم البدء بالعمل الفعلي فيها .

9-4-4 الحلول الصغرى

مرونة فترات الإنشاء : من الحلول الممكنة زيادة المرونة في فترات الإنشاء وذلك بالسـماح للمجلس بمنح إعفاءات **لأية فترة إنشاء** عندما يتضمن المشروع مرحلة تطوير يمكن أن تؤخر الوصول إلى مرحلة الإنتاج الكامل لعدة سنوات . و تحدد الطبيعة الفنية عدد السنوات اللازمة للإنشاء و التطوير .

و قد يبدو أن هذا الحل المؤقت قادراً على حل المشكلات المتعلقة ببعض الشركات مثل شركة زيت الزيتون التي تتطلب فترة طويلة قبل بدء معمل الزيت بالعمل الكامل . و لكنه لا يـتمكن

من معالجة مشكلة إعادة الاستثمارات أو التوسعات بعد بدء التشغيل و خاصةً بعد انتهاء فتـرة الإعفاء الضريبي .

و بالإضافة إلى ذلك فقد بدأت الكثير من المشاريع العمل بطاقة إنتاجية مخفضة و لكن حتـى ذلك الإنتاج المخفض حول تلك الشركات إلى شركات عاملة حيث يبدأ عد فترة الخمس سنوات فور البدء بالتشغيل . و قد تعمل الشركة بنسبة 10% من طاقتها لعدة سنوات إلى أن تـتمكن من توسيع قدرتها على النفاذ إلى الأسواق و هكذا تكون أرباحها قليلة جداً (مقارنةً برأس المال المستثمر) خلال فترة السنوات الخمس الأولى من التشغيل و هي تبدأ بتحقيق أرباحها الفعليـة فيما بعد حيث يتوجب عليها دفع ضريبة الدخل كاملة . **وهكذا فإن الحل الصغرى الذي يتمثل في تحقيق المرونة في التأسيس سوف لن يكون كافياً** .

مرونة فترات الإعفاء الضريبي على التشغيل : هناك حل صغرى آخر يتمثـل فـي تمكـين المجلس من تمديد فترة الإعفاء الضريبي بعد بدء التشغيل وذلك حسبما تقتضـيه الظـروف . فعلى سبيل المثال قد يعتقد أنه يمكن استخدام هذا الحل لتمديد فترة الإعفاء للشركات التـي لا تعمل بطاقتها الكاملة في السنوات الخمس الأولى وذلك نظراً لعوامل خارجية (مثـال : عـدم وصول الأشجار لمرحلة النضج الكامل أو تثبيت الشركة لنفسها في السوق قبل أن تتمكن مـن العمل بطاقتها الكاملة أو تزامن السنوات الأولى مع فترات الركود الاقتصادي مما يؤدي إلـى تقليص حجم السوق المتوقعة) .

و قد يساعد هذا المنهج على حل **بعض** المشكلات ولكنه يفتح الكثير من الإمكانيات للتطبيـق غير المناسب . فقد يكون من الصعب التمييز بين الشركات التي تتعرض للمعوقـات بسـبب عوامل خارجية لايمكن تجنبها و الشركات التـي تتميـز بضـعف الأداء بسـبب افتقارهـا للإمكانيات الإدارية أو المشكلات في تصميم المشروع . و يستحق النوع الأول من الشـركات التمديد أما الثانية فهو لا يستحق ذلك . **وهناك مجال كبيـر لاتخـاذ القـرارات الخاطئـة أو العشوائية إذا ما تم تطبيق هذا المنهج** .

و بالإضافة إلى ذلك فإن هذا المنهج غير قادر على معالجة مشكلة إعادة الاستثمار و التوسـع بعد أن تصل الشركة إلى مرحلة التشغيل الكامل و تنتهي فترة الإعفاء الضريبي الممنوحة لها.

وكذلك فقد يؤدي هذا المنهج إلى ترتب **تكاليف مالية** كبيرة حيث أن الشركة قد تؤخر مرحلة البدء بتسديد الضرائب على أرباحها إلى أجل غير محدد إذا ما تم منحها تمديدات متتالية لفترة الإعفاء الضريبي بسبب الاستثمارات الجديدة .

9-4-5 الحل الأفضل : الائتمان الضريبي على الاستثمار

هناك حل أكثر كفاءة و إبداعاً يكمن في استبدال فترة السماح و الإعفاءات التي يمنحها القانون **بائتمان ضريبي على الاستثمار** . و حسب هذا المنهج يحقق **أي** استثمار **ائتماناً ضريبياً** بمبلغ يعادل معدل ائتمان ضريبي معين محسوب على الاستثمار . و يجب أن يتوافق هذا الائتمان الضريبي مع المعدلات الضريبية المطبقة على أرباح الشركات .

وبافتراض أن معدل الائتمان الضريبي يساوي 40% فهذا يعني أن استثماراً بقيمة 000 000 1 دولار يمكن أن يحقق ائتمان ضريبي بقيمة 000 400 دولار . و يطبق هذا على **أي** استثمار مما يشكل الاستثمارات الأولية المقترحة أو الاستثمارات الأخرى التي يجب أن تتم فيما بعد . و يمنح الائتمان الضريبي عندما يتم تنفيذ الاستثمار بشكل فعال أي عندما تستخدم الشركة مواردها لتوسيع مبانيها أو الحصول على معدات جديدة (أو قطع غيار للمعدات التي تم شراؤها سابقاً) أو لتوسيع رأس مالها العامل بإيداع أموال سائلة في حسابها .

كما تعتبر الأرباح غير الموزعة بعد استثمار : وهكذا فيمكنها تحقيق ائتمان ضريبي يعدل الضريبة التي يمكن أن تحقق على ذلك الجزء من الأرباح . وهذا معادل لتطبيق ضريبة الدخل على الأرباح الموزعة واستثناء الأرباح غير الموزعة من الضريبة . و تتضمن الأرباح الموزعة أرباح مالكي الأسهم و السحوبات من قبل المالكين .

و عندما يتم الحصول على الائتمان الضريبي يمكن أن تتجنب الشركة دفع ضرائب الأرباح (أو الضرائب الأخرى مثل ضريبة العقارات أو الآلات) حتى مبلغ 000 400 دولار إلى أن يتم استنفاذ الائتمان . و يمكن استخدام الائتمان الضريبي في أي وقت من الأوقات دون أن يكون عليه **حدود زمنية** .

ويحل هذا لمنهج القسم الأكبر من المشكلات التي تحدثنا عنها سابقاً . حيث يضمن استبدال فترة الإعفاء بالائتمان الضريبي حرية الشركة بالتخطيط لبرنامجها الاستثماري بطريقة تتميز بالكفاءة و يخفض الإشراف الإداري المطلوب بموجب أحكام القانون الحالية . و باتباع هذا المنهج يحتاج مكتب الاستثمار لمنح الائتمانات الضريبية فقط في كل مرة تقوم فيها الشركة

بتسجيل مشروع استثماري ما . و من ثم يتم استخدام وثائق الائتمان الضريبي من قبل الشركة لتثبيت حسم أية ضريبة إلى أن يتم استنفاذ ذلك الائتمان .

6-4-9 المعدات المعفاة من الرسوم

بالإضافة إلى استخدام الائتمان الضريبي لتخفيض دفعات ضرائب الدخل والعقارات و الآلات يجب أن يتم **استثناء** أي مشروع **يتم تنفيذه في أي وقت كان من الرسوم الجمركية** على المعدات المستوردة .

إن تبني القاعدة الإضافية القائلة **بإعفاء جميع** واردات المعدات **من الرسوم** (أو دفع رسم منخفض جداً) يحل مشكلة استيراد المعدات بعد انتهاء فترة الإعفاء الضريبي . **ويمكن استخدام فكرة الائتمان الضريبي ثانية مقابل الرسوم على المعدات المستوردة ولكن على ضريبة الدخل و ضريبة العقارات و ضريبة الآلات فقط .**

إن مسألة الرسوم الجمركية على المعدات المستوردة تكتسب أهمية كبيرة في خلق المناخ الاستثماري المناسب و يجب أن يتم دراستها بشكل خاص . و لا يعتبر منح الحماية الجمركية للصناعات المحلية المنتجة للسلع الإنتاجية خياراً حكيماً في الدول النامية . حيث يجب أن يتمكن المنتج المحلي للمعدات من المنافسة العالمية و إلا فيجب عليه أن يختفي[50] . و إذا ما قامت تلك الشركات بإنتاج المعدات بأسعار أعلى من الأسعار العالمية فإن هذا سوف يفرض تكاليف إضافية غير ضرورية على جميع المصنعين المحليين و يخفض من قدرتهم التنافسية في الأسواق العالمية . و بالإضافة إلى ذلك تتضمن الآلات و المعدات **تقانات ضمنية** مما يقيد من حدودها الاستيرادية و قدرة الشركات المحلية على الحصول على آخر التقانات بأسعار تنافسية . و من المستحيل على الدول النامية مواكبة الموارد المستخدمة من قبل الدول المتطورة في خلق التقانات الجديدة فيما عدا بعض الحالات .

وقد ألغت الكثير من الدول النامية (أو شبه ألغت) الرسوم الجمركية على المعدات المستوردة بما فيها المعدات و الآلات المستخدمة في الزراعة و التعدين و التصنيع و البناء و النقل والنقل الجماعي للمسافرين والاتصالات و غيرها وكذلك على جميع معدات الأتمتة و إدارة المعلومات (المعدات و البرامج)[51]. في الاقتصاد العالمي الذي يعتمد على التقانة والمعلومات و المعرفة فإن إدخال التقانة إلى بلد ما يكون لمصلحة الجميع و بالطبع فيمكن اعتبار وسائط النقل الثقيلة فقط "كسلع إنتاجية" باستثناء السيارات العائلية العادية أو وسائط النقل الخفيفة التي

يمكن استخدامها كسيارات عائلية . **لذا فينصح بشدة بعدم فرض رسوم جمركية على المعدات الإنتاجية أو أن يفرض عليها رسم منخفض جداً يغطي تكاليف عمل الجمارك و لا يؤدي إلى انخفاض القدرة التنافسية لدى مستخدمي تلك المعدات** . و يمكن إلغاء الرسوم الجمركية على الآلات و المعدات **بشكل كامل** و هو أفضل الحلول الممكنة أو يمكن إلغاؤها بالنسبة **للمشاريع المرخصة على قانون الاستثمار رقـم 10** . ومع ذلك فيعتبر استثناء جميع المعـدات (حتـى بالنسبة للشركات المحدثة سابقاً وغير المشمولة بقـانون الاسـتثمار رقـم 10 أو تجهيـزات الكمبيوتر لجميع المستخدمين) قراراً حكيماً . و لكن استثناء مشاريع قانون الاسـتثمار علـى الأقل يعتبر ضرورياً بالنسبة لهذه الدراسة[52] .

5-9 تحديث ضرائب دخل الشركات

هناك ما يسمى بضريبة دخل الشركات في سورية (وهي الضريبة على أرباح الشركات قبـل إعادة استثمارها أو توزيعها) و ضريبة الدخل الشخصي من رأس المـال (الفائـدة و أربـاح الأسهم وغيرها) و ضريبة الأجور و الرواتب . و مما هو غريب عدم وجود ضـريبة علـى آجار الملكيات (أي على الدخل الناجم عن آجار العقارات) .

و هناك العديد من المشكلات في مجال ضريبة دخل الشركات مثل :

- **إن المعدلات الضريبية (بما فيها الضريبة الإضافية) مرتفعة جداً** حيث تصل إلى أكثر من 60% من الأرباح وهو معدل مرتفع جداً يشجع على التهرب من الضريبة وعـدم التصريح عن الدخل الحقيقي[53] .
- **شرائح الدخل الخاضعة للتكليف بحاجة إلى تحديث** حيث تم تحديدها منذ زمن طويـل وهي تقابل الآن مستويات متدنية من الأرباح حيث أن الشريحة العليا تبدأ بمليون ليرة سورية أي ما يعادل 000 20 دولار ، لذا فحتى الشركات الصغيرة تخضع لأقصـى معدلات التكليف الضريبي .
- **عدم وجود حد أدنى للدخل الخاضع للتكليف الضريبي** حيث تخضع الشركات السورية على الليرة الأولى التي يكسبونها حتى ولو كانت المبالغ صغيرة جـداً علـى عكـس الكثير من الدول التي تفرض الضريبة على الدخل الذي يتجاوز حداً معيناً[54].

---

[54] – هناك حد أدنى للأجر الخاضع للضريبة حيث يتم إعفاء الـ 1000 ل.س الأولى . و لكن ليس هناك حد على دخل الشركات . و حتى لو تم تطبيق الإعفاء على الـ 1000 ل.س الأولى على الشركات فـإن هـذا المبلغ صغير جداً بالنسبة لشركة . ومن بين الطرق الممكنة لتطبيق هذا المفهوم وبالإضافة إلى الحـد العـام

- **القواعد غير الثابتة ومحدودية تدقيق حسابات الضرائب التي تسمح للشركات بتضخيم التكاليف و تقليص حجم الفواتير** وذلك من أجل تخفيض الدخل الخاضع للضريبة أو الظهور بمظهر الخاسر بينما تكون رابحة في الواقع[49] .

1-5-9 الشرائح الضريبية و المعدلات الضريبية

إن حل المشكلات الثلاث الأولى بسيط حيث يكمن في **تحديث الشرائح وإعفاء الشريحة الدنيا وتخفيض المعدل الأعلى** . و ينطوي تحديث الشرائح على مرحلتين : الأولى تحديث قيم الشرائح حسب القيمة الحالية للعملة السورية . و الثانية إيجاد آلية بسيطة للتحديث الأوتوماتيكي . فعلى سبيل المثال يجب أن يتم تحديث المبالغ سنوياً حسب تغير الرقم القياسي لأسعار المفرق أو الرقم القياسي لأسعار الجملة (على أن يكون كلاهما حسب معادلة لاسبيرز) ويجب الإعلان عن تلك المبالغ شهرياً من قبل المكتب المركزي للإحصاء[56] .

يجب أن يكون الحد الأعلى للضريبة المفروضة على الشريحة العليا 40% **بما فيه جميع الضرائب** دون أية ضريبة إضافية . ويجب أن يتم تطبيق المعدلات الضريبية على **الربح التراكمي** أي يجب أن يحسب على الدخل الإضافي الذي يتجاوز الشريحة الدنيا . **ويجب أن لايتم تكليف الأرباح التي يعاد استثمارها بدفع الضرائب** وذلك من أجل التشجيع على عدم توزيع الأرباح و التشجيع على إعادة الاستثمار . و يوضح المثال التالي تلك الفكرة بالقيم المحدثة لليرة السورية .

مثال عن ضريبة الدخل بالمعدلات تصاعدية – الحد الأقصى : 30%

على ضريبة أرباح الشركات يمكن إعفاء مبلغ معين من أرباح الشركة لكل موظف (على سبيل المثال مبلغ شهري يساوي 1000 ل.س من دخل الشركة مقابل كل موظف فيها) . وهكذا تدفع الشركة ضرائب أقل إذا ما قامت بتشغيل عمال أكثر .

[55] – أشارت العديد من الشركات التي تمت زيارتها أثناء تنفيذ الدراسة أن العمل الواضح سوف يؤدي بها إلى الإفلاس بسبب ارتفاع الضرائب التي تخضع لها . و يبدو أن هناك الكثير من المنافذ في القانون التجاري أو في تطبيقاته العملية مما يسمح للشركات بتجنب دفع الضريبة وذلك عن طريق تقليص حجم المبيعات المعلن عنها و المبالغة في التكاليف . وتشجع بعض الضرائب مثل ضريبة القيمة المضافة على العاملين في مجال الاقتصاد على تدقيق قيام الآخرين بدفع الضرائب وهو أمر غير موجود في سورية .

شرائح الدخل الصافي المعاد استثماره (ل.س سنوياً)	الدخل الخاضع للضريبة في كل شريحة (ل.س)	معدل الضريبة الحدي
أقل من 250 000	حتى 250 000	%0
250 000 – 1 000 000	حتى 750 000	%10
1 000 000 – 5 000 000	حتى 4 000 000	%20
5 000 000 – 000 000 50	حتى 45 000 000	%25
أعلى من 50 000 000	أكثر من 50 000 000	%30

تقترح هذه المعدلات الضريبية من أجل إضافة ضريبتي المجهود الحربي و الإدارة المحلية لهما . وهكذا تصبح الضريبة النهائية 30% ضريبة الدخل بالإضافة إلى 30% من أصل الضريبة النهائية (بما يعادل 9%) للمجهود الحربي فتصبح الضريبة 39% و من ثم تتم إضافة ضريبة الإدارة المحلية التي ساوي 3% من أصل الضريبة النهائية (بما يعادل 0.9%) فتصبح ضريبة الدخل 39.9% .

و بافتراض أن الشركة تحقق ربحاً إجمالياً قدره 100 مليون ليرة سورية و تعيد استثمار 25 مليون يصبح الدخل الخاضع للضريبة 75 مليون ليرة سورية (أي حوالي 1.5 مليون دولار بسعر الصرف الحالي) . و يبين الجدول التالي الضريبة المقدرة على الشركة حسب المعدلات الناجمة عن الجدول السابق .

مثال عن تقدير ضريبة دل الشركات – ويقدر إجمالي الأرباح غير المعاد استثمارها في هـذا المثال بـ 75 مليون ليرة سورية

شريحة الأرباح غير المعاد استثمارها	الدخل الحدي الخاضع للضريبة	معدل الضريبة الأساسي	إجمالي معدلات الضرائب(*)	إجمالي الضريبة الواجب دفعها
أقل من 250 000	حتى 250 000	%0	0.00%	0
250 000 – 1 000 000	حتى 750 000	%10	13.30%	99,750
1 000 000 – 5 000 000	حتى 4 000 000	%20	26.60%	1,064,000
5 000 000 – 50 000 000	حتى 45 000 000	%25	33.75%	15,187,500
أعلى من 50 000 000	أكثر من 50 000 000	%30	39.90%	9,975,000
الإجمالي -				**26,326,250**

(*) تتضمن الضريبة الصافية بإضافة 30% لضريبة المجهود الحربي و 3% من أصل ضريبة الدخل (بما يعادل 0.9%) للإدارة المحلية . و تمثل الضريبة المقدرة إجمالي ما يتوجب على الشركات تسديده مقابل ضريبة الدخل دون أية ضريبة إضافية

تصبح الضريبة الإجمالية على دخل الشركة الخاضع للتكليف الضريبي والذي يصل إلى 75 مليون ليرة سورية حوالي 250 326 26 ليرة سورية أي حوالي 35% من الدخل الخاضع للضريبة . و يتناسب هذا المعدل مع المعدلات العالمية (التي تقترن مع تخفيض ضريبي لإعادة الاستثمار) مما سيشجع على الإنتاج والاستثمار دون أن تحرم الخزينة من الإيرادات المالية التي تحتاج إليها[57] .

إن الحد الأعلى للتكليف الضريبي (متضمناً جميع الضرائب الإضافية) الذي يتجاوز 40% قد لايساعد على تشجيع الإنتاج مما يدفع إلى المزيد من التهرب الضريبي و إعاقة الاستثمار (حتى ولو تم إعفاء الأرباح المعاد استثمارها) لأن تطبيق مثل ذلك المعدل على شركة جديدة قد يقلص من قدرتها على تحقيق الربح بشكل كبير و قد يدفع بالمستثمر إلى التفكير بالاستثمار في مكان آخر حيث لا تتجاوز معدلات الضريبية تلك النسبة .

9-5-2 مكافحة التحايل الضريبي

لايمكن التخلص الكامل من التهرب الضريبي و ما يرافقه من تحايل ولكن فيما يتعلق بالضرائب على صافي أرباح الشركات فيجب أن يتم تصميم النظام الضريبي بطريقة تزيد من

صعوبة و تكاليف التهرب من الضرائب على الشركات مما يدفع بها إلى الالتزام بذلك النظـام والابتعاد عن التحايل .

و من بين النواحي الرئيسية في هذا الموضوع فرض ضرائب **معتدلة** . فقد تدفع الضـرائب المرتفعة إلى زيادة التحايل الضريبي . و تعتبر التوصيات المذكورة سابقاً بشـأن المعـدلات الضريبية في سورية معتدلة بما فيه الكفاية . وهناك طريقة أخرى لمعالجة هذه المشكلة وهي **فرض ضريبة القيمة المضافة** . و يتطلب هذا دفع من يقوم بشراء المواد أو بيـع المنتجـات ضريبة القيمة المضافة على مبيعاته و حسم تلك الضريبة فيما بعد . وهكـذا يتوجـب علـى الشاري أن يطلب من البائع الوثائق التي تثبت دفع ضريبة القيمة المضافة على المواد . وفـي الواقع **يصبح أي دافع لضريبة القيمة المضافة مشرفاً على التزام المورد بالقانون الضريبي** . و من الصعب تطبيق ضريبة القيمة المضافة في الاقتصاديات التي تحتوي على قطـاع غيـر رسمي كبير يكون هناك عدد كبير من المزارعين الصغار أو أصـحاب المتـاجر الصـغيرة والتجار الذين يعملون خارج الإطار الرسمي والذين لا يقومون بإجراءات المحاسـبة بشـكل كافٍ . وفي هذه الحالة قد يكون تطبيق ضريبة القيمة المضافة صعباً وقد لا يكـون تطبيقهـا بالشكل الكامل ممكناً في المراحل الأولى . و مع ذلك فيجب البدء بتطبيقها بشكل تدريجي مما يخلق عادة تسجيل العمليات لدى الشركات والمحال التجارية التي تقوم بدفع الضرائب .

وهناك طريقة أخرى لتشجيع البائعين على تسجيل عملياتهم تتمثل في ربط سقوف القـروض المصرفية التي يمكنهم الحصول عليها بالأموال والمبيعات و الـدخول التـي يتمكنـون مـن الحصول عليها . و عندما يتم تقديم القروض للأشخاص أو الشركات تبحث المصـارف عـن أمرين هما : الضمانة و الملاءة . و تقتضي الضمانة أن يكون المقترض مالكاً لقدر كافٍ من الثروة تضمن تسديد القرض . أما الملاءة فهي تتطلب وجود رقم أعمال كافٍ و دخل صـافٍ مناسب لتسديد الدين بشكل منتظم . و قد تتطلب قوانين المصرف أن لا يعتـرف المصـرف بالاعتراف بالملاءة التي تتجاوز رقم الأعمال و الأرباح المصرح عنها أو الاعتراف بضمانة تتجاوز قيمة الموجودات التقديرية . و بهذه الطريقة يتشجع الأفراد و الشركات على الإعـلان عن دخلهم و تحديث التقييم المالي لموجوداتهم من أجل التمكن من رفع سقف القروض التـي يمكنهم الحصول عليها مما يعدل من اتجاه تقليص الدخل المعلن عنه من أجل تخفيض حجـم الضرائب[58] . و بالإضافة إلى ذلك فإن تقييم الموجودات يجب أن يـتم حسـب قـيم السـوق التقديرية و يجب أن يحدث بشكل مستمر عن طريق الـرقم القياسـي للأسـعار و الوسـائل الأخرى.

و يتمثل المنهج الآخر الذي يمكن اتباعه في **التكليف الضريبي على الدخل المفترض** . وحسب هذا المنهج يفترض أن تتمكن جميع الشركات من تحقيق حد أدنى من الأرباح يصل إلى 5%-8% من رأس مالها المستثمر فور البدء بتشغيل المنشآت . و هكذا يتوجـب تحـديث التقيـيم المالي لرأس المال المستثمر بشكل مناسب . و تطبق ضريبة الدخل على **الأرباح المفترضـة** الناتجة و يجب أن يتم إما تسديد المبلغ الناتج أو اقتطاعه من الائتمان الضـريبي إن وجـد . ويقع عبء إثبات الأرباح الأقل على دافع الضريبة .

و تنطوي هذه الآلية على عيب يتمثل في أنها قد تشجع الشركات على إخفاء أرباحها الحقيقيـة التي تتجاوز الحد الأدنى المسموح به ولكنها ستضمن إيراداً ضريبياً للخزينة يتماشى مع الحد الأدنى للأرباح . كما أنها تنطوي على عيب آخر هو أنها تشجع على ظهور بعض الأشخاص أو الشركات الذين يدعون عدم الوصول إلى حد الضرائب المفترضة . ويمكن أن تكمل هـذه الطريقة بضريبة القيمة المضافة حيث أن تطبيق ضريبة القيمة المضافة (حتى ولو كان بشكل غير كامل بسبب وجود القطاع غير الرسمي) يضمن تنفيذ القسم الأكبر مـن العمليـات بمـا يتماشى مع جميع الإجراءات القانونية المطلوبة .

يمكن استخدام وسائل أخرى للرقابة مثل التفتيش العشوائي للتأكد من عـدم قيـام الشـركات بالتهرب الضريبي بكميات كبيرة . كما ينصح بتطبيق عقوبات صارمة (تتضمن السجن) على من يتهربون من دفع الضريبة بهذه الشكل لضمان تطور نظام دفع الضرائب فـي القطـر . ويجب أن تتناسب العقوبات (بما فيها فترة السجن) مع المبالغ و الكفالات التي يمكن أن تطبق على من يقومون بتجاوزات كبيرة .

و لاتتطلب هذه التعديلات على نظام ضرائب دخل الشركات أية تغييرات كبيرة فـي النظـام الضريبي . و مع ذلك فإنها تساهم ليس فقط في تسهيل تشغيل الشركات بموجب القانون رقـم 10 وإنما تساهم أيضاً في تحسين مناخ الاستثمار الخاص بشكل عـام . و سـوف نخصـص الباب التالي للسياسات الكلية و سوف نورد بعض التوصيات الإضافية للتعـديل الضـريبي . ولكن قبل الوصول إلى ذلك الفصل سوف نتعرض للمزيد من التوصيات المتعلقة بالمناخ العام القائم حالياً .

6-9 الاستثمار في مجال التنمية الزراعية

إن عدد المشاريع الاستثمارية المرخصة بموجب قانون الاستثمار العاملة في مجال الزراعة محدود جداً (لايتجاوز 3% من المشاريع) . و علاوة على فهناك العديد من هذه المشاريع التي لاتعتبر مشاريع زراعية بحتة وإنما تتضمن مكوناً تصنيعياً يستوعب القدر الأكبر من الاستثمار المقترح . و كذلك فإن عدد المشاريع التي بدأت التشغيل الفعلي من بين المشاريع التي تمت الموافقة عليها محدود جداً .

ويرجع السبب في ذلك إلى أن شركات الإنتاج الزراعي (أي المزارع) المنشأة على قانون الاستثمار رقم 10 قد **تشكل الحد الأدنى من الاستثمار** المطلوب للحصول على مزايا قانون الاستثمار . و كما أشرنا سابقاً فإن هناك حداً أدنى للمبلغ المرصود للمشروع حتى يحصل على الموافقة بموجب قانون الاستثمار (10 مليون ل.س أو 200 000 دولار) . و تحتاج الكثير من المشاريع الزراعية لا تحتاج إلا للمستلزمات المحلية مثل العمالة و الغراس مما يتطلب مبالغ أقل من 200 000 دولار و بعض المعدات المستوردة (إن وجدت) . و يتمثل الاستثناء الوحيد في هذه الحالة بمشاريع تصنيع الألبان التي تم ترخيص العديد منها على قانون الاستثمار وكذلك المشاريع الزراعية التي تتطلب أيضاً إنشاء معامل خاصة بها (مثل معمل زيت الزيتون التابع لمزرعة الزيتون أو معمل الأجبان التابع لمزرعة الأبقار) .

و يبدو أن مجلس الاستثمار لم يحبذ بشكل عام الموافقة على المشاريع الاستثمارية الخاصة بالإنتاج الزراعي . و قد كانت المشاريع القليلة التي حصلت على الموافقة عبارة عن مشاريع تتضمن نشاطات زراعية-صناعية في آن واحد أو أنها مشاريع تعتزم إضافة العمل الصناعي فيما بعد (مثل زراعة الزيتون بهدف إنشاء معمل لزيت الزيتون فيما بعد) أو في المشاريع العاملة في إنتاج **مستلزمات** الزراعية (مثل أنابيب الري) .

في الواقع فإن الكثير من المعامل التي تعمل في مجال الإنتاج الزراعي تستثمر القسم الأكبر من الأموال في معامل التصنيع و قد يكون هدف إنشاء معمل لزيت الزيتون الذي سيحصل على إعفاء ضريبي الهدف الرئيسي وراء التقدم بطلب للترخيص على قانون الاستثمار[59] .

ومع ذلك فسوف يتطلب التحديث الكامل لتقانات الإنتاج الزراعي **المزيد من الاستثمارات في مجال الزراعة** والتي يجب أن يحصل القسم الأكبر منها على المزايا التي يمنحها القانون . ويمكن أن تتضمن المشاريع نظم الري الحديث بالري أو بالتنقيط و المشاريع التي تستخدم

آليات زراعية ثقيلة و المشاريع التي تتطلب وجود تجهيزات فرز و تصنيع و تخزين مبرد في المزرعة و بعد القطاف و كذلك وسائط نقل و فعاليات أخرى خارج المزرعة .

و من المهم الإشارة إلى أن الكثير من العقبات المفروضة على الاستثمارات الخاصة في المجال التصنيعي تنتج عن ضعف نوعية المنتجات الزراعية الخام أو من عدم التوريد المنتظم لتلك المنتجات التي تنتج بدورها عن استخدام التقانات المتدنية في الإنتاج الزراعي . **لذا تعتبر الاستثمارات داخل المزرعة و استخدام أساليب الزراعة الحديثة من ضروريات تطوير العمل الزراعي في مجالي التصنيع و التسويق وهما أمران لا ينفصلان و لايمكن تطوير أحدهما بمعزل عن الآخر** .

تشير هذه الاعتبارات إلى أنه يجب أن ينظر إلى الإطار المناسب و السياسات الملائمة للاستثمار في قطاع الزراعة (سواءً أكان ذلك في المزارع الموجودة حالياً أو في المزارع الجديدة) كمكمل رئيسي للسياسات الموجهة نحو التصنيع الزراعي للمنتجات الزراعية .

وليس هذا المجال المناسب لوضع توصيات تفصيلية لهذا الغرض و مع ذلك فإن هناك بعض الأفكار التي سنستعرضها فيما بعد ، كما تتضمن مقترحات المشاريع بعض المساعدات الفنية المطلوبة في هذا المجال .

9-6-1 الاستثمارات الزراعية الكبيرة و الصغيرة

المزارع المشتركة الحديثة الموجهة نحو التصدير : إن قانون تشجيع الاستثمار موجه بشكل رئيسي لتشجيع الاستثمارات ذات الحجم المتوسط و الكبير . وهذا ما تدل عليه تعقيدات الإجراءات الإدارية و الحد الأدنى لرأس المال (200 000 دولار أي 10 000 000 ليرة سورية) وغيرها من الإجراءات . ويعتبر هذا الأمر مناسباً للشركات الحديثة التي تقوم بالاستثمار في محاصيل ذات عوائد تصديرية كبيرة مثل أشجار الفواكه و البيوت البلاستيكية أو زراعة الأسماك . و قد يكون إنشاء **فئة كبيرة من المزارع الحديثة** ذات حجم متوسط وكبير ضرورياً لضمان توفر المنتجات ذات النوعية الجيدة للتصدير (إما بشكلها الأولي أو المصنع) وخاصة في حال عقد اتفاقية التجارة مع الاتحاد الأوربي . و تحظى سورية بموقف مناسب لتصبح **مصدراً للمنتجات ذات النوعية الجيدة إلى أوربة** وخاصةً **الخضار والفواكه** الطازجة و المصنعة ويجب أن **تجتذب سورية الشركات الأوربية المتخصصة** للاستثمار في العمليات الزراعية و الوحدات التصنيعية في سورية مما يجلب الخبرات و التقانات اللازمة

للقطر . ويجب أن يتم خلق الظروف المناسبة لتلك الشركات عن طريق تعديل أحكام قـانون الاستثمار بشكل مناسب بحيث تضم مستلزمات الإنتاج الزراعي . و يجب أن يقـوم مجلـس الاستثمار بمراجعة المعايير المطبقة لتسهيل الموافقة على تلك المشاريع .

الاستثمار الخاص في المزارع الصغيرة : إن المشاريع الزراعية الاستثمارية ليست كبيرة في معظمها ، كما أنها لا تتطلب بالضرورة وجود تقانات عالية وخاصةً في بلد مثل سورية حيث يصل وسطي حجم الحيازة إلى 8 هكتار و تمثل المزارع الصغيرة القسم الأكبر من الحيازات. ولايكلف الاستثمار "الكبير" لمزرعة بمساحة 8 هكتار مثل تركيب شبكة ري حديثة أكثر مـن 20 000 دولار أي عشر الحد الأدنى لرأس المال المحدد بموجب قانون الاسـتثمار . و مـع ذلك فسوف تحتاج المزارع السورية إلى استثمارات كبيرة خلال السنوات القادمة لتتماشى مع محدودية الموارد المائية المتزايدة ومشكلة تدهور التربة و ضرورة تحسين مواصفات المنـتج وتجنب المشكلات والحصول على الفرص الأخرى .

لذا **فيجب تبني طرق مناسبة لتشجيع الاستثمار في المزارع ذات الحجم الصغير** دون زيـادة التكاليف الإدارية للمشروع . و لهذا الغرض و من بين أمور أخرى **من الضروري مشـاركة القطاع التعاوني** في هذا الإطار وهذا ما يتضمنه القسم التالي .

9-6-2 دور القطاع الزراعي التعاوني

إن الاتحادات الزراعية الحالية (والتعاونيات الفلاحية المحلية المتعلقة بها) تعمل بشكل رئيسي في تنفيذ نظام التخطيط وتوزيع القروض والمستلزمات التي تحصل عليهـا مـن المصـرف الزراعي التعاوني . وعلاوة على ذلك فإن تلك التعاونيات تركز على المزارعين الذين ينتجون المحاصيل الاستراتيجية حيث أن المزارعين الآخرين ينتمون إلى الغـرف الزراعيـة علـى مستوى المحافظة و لا يعتمدون بشكل كبير على التعاونيات (مع أن الكثير منهم ينتسبون إلـى كلا النوعين من التنظيم الفلاحي) . و بالإضافة إلى ذلك فإنه ينظر إلى التعاونيات والاتحادات (وإلى درجة أقل الغرف) على أنها منظمات شبه حكومية أو موازيـة للمنظمـات الحكوميـة وليس على أنها جمعيات منتجين مستقلة . ويشير المزارعون الأعضاء في الجمعيات التعاونية إلى تلك الجمعيات باستخدام الضمير (هي) و ليس (نحن) .

إن تحويل الجمعيات الحالية إلى أقنية عاملة و مسـتقلة للاسـتثمار المزرعـي و التسـويق والحصول على الخدمات أمر هام جداً . و هو يتطلب (من بين أمور أخرى) اتباع منهج مرن

في التخطيط الزراعي و بذل جهود حقيقية في تحقيق الاستقلالية للجمعيات التعاونية **كجمعيات فلاحية ذات رقابة ذاتية** . و في هذا الخصوص سوف يتضمن الفصل التـالي المزيـد مـن المناقشة حول هذا الموضوع تحت عنوان **تحقيق اللامركزية في نظـام التخطـيط** . كمـا أن إدخال الغرف الزراعية ضمن التعاونيات قد يكون أسهل و لكن عدد الغرف أقل حيـث أنهـا تتركز في المدن الكبرى و هي تضم عدداً أقل من الأعضاء . و في قطاع الفلاحين العـاملين من خلال الغرف الزراعية وخاصةً أولئك الذين لاينتمون إلى الجمعيات التعاونية يعتبر تطوير الجمعيات الفلاحية الجديدة على أدنى المستويات ضرورياً من أجل تحقيق الهدف المذكور في هذا الفصل من الدراسة . و قد لا يعتمد الشكل الأساسي لهذه الجمعيات الجديدة على المواقع الجغرافية و إنما على التخصص القطاعي (لذا فيمكن أن يتجمع مزارعـو الزيتـون ضـمن جمعية خاصة بهم بينما قد ينتمي جيرانهم الذين ينتجون محصولاً آخر في جمعية أخرى بنـاءً على ذلك المحصول) . و قد تنضم مزرعة واحدة إلى مجموعة من الجمعيات . **ولا يقصد أن تكون تلك الجمعيات جمعيات كبيرة : حيث يجب أن تضمن 10-15 عضـواً أو 50 عضـواً على أكبر تقدير من أجل أن تعمل بشكل مثالي** وذلك لأن العدد الأكبر قد يؤدي إلـى وجـود بعض المعوقات و يمنع ظهور الثقة لدى الأعضاء ببعضهم البعض وهي أمر ضروري لهـم من أجل أن يتعاونوا مع بعضهم .

وإذا ما تم تنفيذ المشاريع الاستثمارية على مستوى الجمعيات الفلاحية فإن ذلك يسـاعد علـى تخفيض التكاليف الإدارية للوحدة بشكل كبير . كما يمكن أن يخفض التكاليف الأخـرى مثـل تكاليف المستلزمات و المعدات التي يتم شراؤها بكميات كبيرة . ومع ذلك فإن توفير المساعدة الفنية وخدمات المساعدة الأخرى بشكل أكثر كفاءة من خلال بعض الأقنية المركزيـة التـي تغطي مجموعة من الفلاحين . ولكن من أجل تحقيق هذه الأهداف يجب أن تقـوم الجمعيـات والاتحادات الحالية بتغيير طرقها التقليدية و آلية عملها و أن تبدأ بالعمل (حسب ما تسمح بـه التشريعات الحالية) على أنها جمعيات فلاحية مستقلة تقوم بتنفيذ مهام إنتاجيـة مثـل تـوفير الخدمات و التسويق و تنظيم القروض الجماعية و الأدوار الأخرى ذات العلاقة . و كما هـو مبين في القسم التالي فإن تلك الجمعيات تلعب دوراً هاماً في تطوير نظام التمويـل الزراعـي المناسب .

9-6-3 التمويل الزراعي

يتطلب الاستثمار الادخار و القروض ولكن المزارعين الصغار لايتمتعون بالقدرة على الوصول إلى المؤسسات المصرفية العادية سواءً أكان ذلك في سورية أو في العديد من الدول الأخرى حيث أن فروع المصارف غالباً ما تكون قليلة و متباعدة و الإجراءات المصرفية صعبة و معقدة على الحائزين الصغار العاديين و الضمانات المصرفية المطلوبة عادةً ما تكون كبيرة جداً على المزارعين . لذا فقد قامت الكثير من الدول بتطوير نظام مالي لمعالجة التمويل الريفي على المستويات الصغيرة حيث يعمل ذلك النظام بشكل رئيسي بناءً على قواعد **التمويل الصغرى** .

وفي سورية فإن بعض هذه القيود غير محددة . فعلى سبيل المثال فروع المصارف كثيرة فهناك 108 فروع موزعة في مختلف أنحاء القطر . و مع ذلك فإن قوانين المصارف وإجراءاتها معقدة بالنسبة للمزارعين الصغار والقروض قليلة نسبياً و خاصة القروض التي لاتدخل ضمن نطاق الحدود العادية لتمويل المحاصيل الاستراتيجية . و لهذه الأسباب فإن التمويل الزراعي في سورية قد يتطلب تطوير بعض مؤسسات التمويل الصغرى .

يتضمن التمويل الريفي على المستوى الصغرى تجميع المدخرات الريفية و تمكين المزارعين الصغار من الحصول على القروض و هناك تجارب كبيرة في التمويل الصغرى في كل من القطاعين الريفي و المدني في الكثير من دول العالم . ومن أهم المصارف التي قامت بتنفيذ هذه التجربة البنك المعروف باسم **بنك غرامين** في بنغلادش و الذي قام بإنشائه البروفيسور محمد يونس . وتتواجد جهات مماثلة في العديد من دول أفريقيا و أمريكا اللاتينية و الشرق الأقصى .

و من بين أهم وسائل التمويل الريفي المتبعة في التمويل الصغرى **التمويل الجماعي** الذي يعتمد على مبدأ **ضمان التسديد المشترك** ليحل محل الضمانة المزرعية و ليعزز التسديد من خلال **ضغط النظراء (الشركاء) كما هو الحال في الواقع في الجمعيات التعاونية السورية** . وقد تشجع المدخرات الريفية من خلال تسهيلات الادخار الملائمة.

ويمكن لنظام التمويل مؤسسات التمويل الصغرى أن يقدم تلك الخدمات لجميع المزارعين الصغار (وليس فقط للمنضمين للجمعيات) ويوفر القروض للمزارع الصغيرة و لكل الأغراض (ليس فقط الزراعة و إنما الصناعات الصغيرة والتجارة أيضاً) .

ويجب أن يتم ضمان **الاستدامة المالية** لمؤسسات التمويـل الصـغرى مـن خـلال آليتـين رئيسيتين: **تخفيض التكاليف المصرفية** وتطبيق **معدلات فائدة قابلة للاستدامة** . حيث يجب أن تتبنى تلك المؤسسات آليات مصرفية مناسبة لتخفيض تكاليف الوحدة الإدارية . و من بين تلك الآليات الرئيسية التمويل الجماعي و تخفيض التكاليف الإضافية لمؤسسات التمويـل الريفـي نفسها واستخدام الوسائل المناسبة لجمع و تسليم الدفعات[60] .

وفيما يتعلق **بأسعار الفائدة** فقد لوحظ أن فرض معدلات منخفضة أمر غير محبـذ[61] . فـأولاً تعتبر المعدلات المنخفضة جداً والتي تقل عن الحد الأدنى القابل للاستدامة والمحدد من قبـل الفائدة المدفوعة مقابل المبلغ النقدي و التعديلات المتعلقة بالتضـخم غيـر قابلـة للاسـتدامة وتتطلب رفداً دائماً من قبل مصادر التمويل الخارجية (مثل الدولة أو جهة أخرى) . ثانياً : إذا كانت فوائد القروض الصغرىة أقل من قروض المصارف العادية فسوف لن يتشجع صـغار الحائزين على الاستغناء عن القروض الصغرىة ليصبحوا من عملاء المصـارف العاديـة . ثالثاً : يشجع توفر القروض بفوائد منخفضة جداً على استخدام الأموال المقترضة في نشاطات مختلفة مثل إيداع تلك الأموال في مصارف أخرى للحصول على فوائـد أعلـى بـدلاً مـن استثمارها في المزرعة . رابعاً : بالرغم من نشاطات المصارف المناسـبة فـإن القـروض الصغيرة تتحمل تكاليف إدارية أعلى مما يعيق فرض أسعار فائدة منخفضة جداً حيث أن تلـك الأسعار لا تتمكن من تغطية تكـاليف مـنح القـروض . خامسـاً : يسـتخدم المزارعـون والمقترضون الصغار الآخرين بعض أنواع القروض غير الرسمية مـن التجـار ومـوردي المستلزمات أو مقرضي الأموال **حيث يخضع هؤلاء لمعدلات فائدة مرتفعة جداً سواءً أكانـت تلك المعدلات مباشرة أو غير مباشرة** .

و تثير الحقيقة القائلة بأن هؤلاء المزارعين يدفعون أسعار فائدة مرتفعة تساؤلاً حـول كيفيـة تمكنهم من القيام بذلك . و في الواقع فعندما يحصل المزارع أو التاجر الصغير على الدفعـة الأولى لرأس المال فهو لا يحصل فقط على العوائد الرسمية لـرأس المـال . كمـا يسـمح الحصول على القروض لهؤلاء المزارعين باستخدام القروض للاستفادة الكاملة مـن المـوارد الأخرى (الأراضي – العمالة – الخبرة) التي كانت معطلة في السابق نظراً لعدم تـوفر رأس المال . لذا فإن عوائد الدفعة الأولى من رأس المال تكون عادةً أعلى من عوائـد رأس المـال العادي مما يسمح للمستثمر بدفع فوائد أعلى وخاصة على المدى القصير والمتوسط . أما على المدى الطويل فعندما تزداد معدلات رأس المال / الأرض و رأس المال / العمالة تبدأ عوائـد رأس المال الإضافي بالانخفاض والتحول إلى المعدلات العادية لعوائد رأس المال **. و يجـب**

أن تكون المعدلات (الأسعار) المطبقة على الاستثمارات طويلة الأجل أدنـى منهـا علـى الاستثمارات متوسطة الأجل هنا بين 2-4 سنوات و طويلة الأجل 5/ سنوات .

و يمكن أن تكون التوصيات العامة في مجال أسعار الفائدة في مؤسسات التمويل الصغرى كما يلي :

- فرض فوائد أعلى من المصارف الرسمية و أقل من فوائد القـروض غيـر الرسمية .
- فرض فوائد أدنى على القروض طويلة الأجل و أعلـى علـى القـروض متوسطة و قصيرة الأجل .
- و إذا ما أظهر المقترض التزاماً في التعامل مع مؤسسة التمويل الصـغرى بعد عدة سنوات يمكن منحه أسعار الفائدة الأدنى ، كمـا يمكـن أن تقـوم مؤسسة التمويل الصغرى بمساعدته بحيث يتمكن من التعامل مع المصارف الأخرى .
- في أية حال يجب أن يغطي عوائد المؤسسة التمويـل الصـغرى تكـاليف العمليات و التكاليف المالية للقروض و التضخم .
- إذا حصلت مؤسسة التمويل الصغرى على الودائع فيتوجب عليها دفع فوائد تنافسية من أجل اجتذاب المستثمرين كما يجب استخدام التبرعـات لتوسـيع القدرة على منح القروض ولدعم أسعار الفائدة المنخفضـة المترتبـة علـى القروض طويلة الأجل .
- يجب المحافظة على انخفاض تكاليف التشغيل المترتبة على كـل قـرض و ذلك من خلال إجراءات المصارف غير المكلفة و القروض الجماعيـة ذات كفالة التسديد المشترك .

ليس هناك مؤسسات تمويل زراعي صغرى في سورية باستثناء المصرف التعاوني الزراعي الذي يقدم قروضه على الأغلب من خلال الاتحادات و التعاونيات (مـع أنـه قانونـاً يقـوم المصرف الزراعي بتقديم القروض لجميع أنواع المنتجين الزراعيين) . و يعتبـر صـندوق توفير البريد المرشح الوحيد لمثل هذه العمليات حيث تستقبل هذه المؤسسة الحكومية الإيداعات من الجميع و لكنها كانت تقرض 90 % من الأموال للدولة مقابل فائدة بنسـبة 8.75 % أمـا الـ 10 % المتبقية فهي تبقى كموجودات ثابتة كاحتياطات و مع ذلك في شهر نيسـان 1999

بدأ صندوق توفير البريد بالإقراض للقطاع الخاص ، و بما أن صندوق توفير البريـد يتمتـع بوجود شبكة من المكاتب في مختلف أنحاء القطر فقد يكون من المفيد كنقطة بدايـة و لكـن بحاجة لتعديلات هامة لاجتذاب المزيد من الأموال و ليصبح مقرضا أكثر فعالية و يجـب أن يتخصص بإقراض المشاريع الصغيرة في القطاعين الريفي و المدني بحيث يصـبح مؤسسـة مالية صغرى فعالة كما يمكن السماح لصندوق توفير البريد بالمزيد من الاستقلالية الإداريـة وأن يسمح له بالحصول على التبرعات أو القروض الخارجية من أجل تحسين آليـة عملـه و لكي يصبح أكثر فعالية و ليتمكن من تخفيض أسعار الفائدة و امتصاص جـزء مـن تكاليفـه التشغيلية للقروض طويلة الأجل .

كما **يجب أن يسمح لمؤسسات التمويل الصغرى الخاصة** بـالنمو علـى شـكل مـدخرات وتعاونيات قروض أو وحدات قروض صغرى خاصة إما بهدف تحقيـق الـربح أو بدونـه وبموجب قواعد و قوانين و إشراف مناسب . إن المتابعـة التنظيميـة أو الإشـراف علـى مؤسسات التمويل الصغرى لا تماثل الإشراف الذي يمارسه المصرف المركزي و هي تتطلب إنشاء نظام للإشراف على التمويل في المصرف المركزي يعمل مهمته حسـب الاحتياجـات الخاصة لقطاع مؤسسات التمويل الصغرى و باستخدام نتائج التجارب التي تـم تنفيـذها فـي الدول الأخرى .

كما يجب أيضا استخدام الخبرة الطويلة التي حصل عليها المصرف الزراعي التعـاوني فـي التعامل مع الجمعيات و الاتحادات لأهداف الخطة الزراعيـة كـأداة لاسـتثمارات التمويـل الزراعي ضمن أو خارج احتياجات نظام التخطيط و لكن لسوء الحظ فإن ذلـك المصـرف يركز على القروض القصيرة المقدمة للمحاصيل[62]. لذا فإن الإقراض للجمعيات التعاونية يعتبر من الطرق المناسبة لتجميع الفلاحين و لكن يجب أن يقوم المصرف الزراعي التعاوني بتوسيع خدماته بحيث تتمكن المنظمات الفلاحية الأخرى من طلب القروض و يتمكن جميع المزارعين الصغار من الحصول على القروض بشكل فعلي حتى و لو لم يكونـوا منتجـين للمحاصـيل الاستراتيجية ولم يكونوا أعضاء في الجمعيات التعاونية وذلك من خـلال خطـط القـروض الجماعية . وقانوناً فإن المصرف الزراعي التعاوني يقوم بتقديم القروض لجميع المنتجـين و لكنه يركز على تمويل الاتحادات و الجمعيات . ويجب أن يتم تحديث المصـرف الزراعـي التعاوني و تطوير تقانات معالجة طلبات القروض الاستثمارية كما يجب توسيع قـدرة البنـك على الحصول على الأموال القابلة للإقراض وهو أمر بحاجة دون شك للكثير من المسـاعدة الفنية و المالية .

و يمكن أيضاً استخدام الأشكال الأخرى للقروض الزراعية و من بين تلك الأشـكال تأسـيس **الصندوق الدوار** على مستوى القرية مثل تلك التي تم إنشاؤها بإشراف برنامج الأمم المتحـدة الإنمائي في **مشروع جبل الحص** . حيث يقوم ذلك المشروع بمنح القرى فرصـة الحصـول على القروض على مستوى القرية من خلال الصندوق الدوار **دون فائدة** . و فـي الجـوهر يتكون هذا المنهج من منح مبلغ معين من الأموال إلى منظمة فلاحية علـى مسـتوى القريـة لاستخدامه كصندوق دوار في فعاليات التنمية الزراعية أو الريفية حصراً سواءً أكانـت تلـك الفعاليات فردية أو جماعية أو إذا كانت تتم إدارتها من قبل المنظمة الفلاحية بنفسها . وبالرغم من أن البنك الدولي يعارض بشكل عام إنشاء مؤسسات إقراض متميـزة للفلاحـين إلا أنـه حريص على تمويل العمليات التي تساعد على تقوية القرى من خلال منحهـا المـنح النقديـة لإنشاء صناديق القرية الدوارة التي تستخدم للاستثمارات الصغيرة على مستوى المزرعة .

وقد يكون الإقراض دون فائدة جذاباً بالنسبة للسوريين ولايقتصـر السـبب علـى الأسـباب الاقتصادية و إنما يشتمل على أسباب دينية أيضاً . و مع ذلك ففي تلك الحالة يجب أن تتمتـع القروض بالحماية من التضخم حيث يكون التسديد على شكل حصة من الإنتـاج (فـإذا كـان القرض يستخدم لإنتاج القمح يجب أن يكون التسديد معادلاً لكمية معينة من القمح) . و يفهـم المزارعون هذا المبدأ عادةً بشكل جيد جداً حيث يمكن الحصول على ما يعادل إنتاج 10 طـن من القمح على سبيل المثال و تسديد ما يعادل طن واحد من القمح في السنة التالية .

ولكن مشكلة هذه الصناديق الدوارة هي أنها غير مناسبة تماماً للقروض و الاستثمارات طويلة الأجل . وإذا ما استخدم الصندوق الدوار لتقديم قروض لمدة 10 سنوات فسوف يكون دورانها بطئ جداً مما يغلق جميع إمكانيات تقديم المزيد من القـروض للاسـتثمارات الأخـرى فـي السنوات التالية . و بالإضافة إلى ذلك فإذا ما تم استخدام القروض لتمويل استثمارات كبيـرة نسبياً فإن مبلغ المنحة الناتج سوف يتجاوز إمكانيات أية دولة من الـدول . كمـا أن المبـالغ الممكن الحصول عليها من المؤسسات المالية لاستخدامها في عمليات الإقراض أكثر وفرة من الأموال التي يمكن تقديمها على شكل منح دون إمكانية لتسديدها . و مع ذلـك فـإذا كانـت الحكومة السورية راغبة بتحويل "نواة رأس المال" تلك لمجموعات الفلاحين فقد تكـون هـذه الطريقة لتشجيع المزارعين على البدء بمرحلة متقدمة من تطوير الإنتاج في مـزارعهم دون الحاجة للدخول في العمليات المالية البعيدة تماماً عن عاداتهم و تعاليمهم الدينية . و قد يكـون هذا حلاً مناسباً للمزارعين الفقراء و المتخلفين ذوي الاحتياجات الفردية الصغيرة بينمـا يـتم

تحويل القروض الحديثة أو التمويل الصغرى إلى المزارعين الأكثر تطوراً الأكثر قدرة على التعامل مع القروض المصرفية . بالطبع فإن تقديم المنح النقدية لمجموعات منظمة من الفلاحين يجب أن يتم بالإشراف على النشاطات الاستثمارية التي تستخدم تلك المنح من أجلها من أجل تجنب استخدام الأموال في أغراض أقل إنتاجية .

4-6-9 الاستثمار في تحديث نظام الري

يتضمن القسم الثاني من هذا التقرير تقديرات تتعلق بالحاجة الماسة لتحديث نظام الري الحالية وإلا فسوف لن يتم التمكن من التوسع الضروري في الإنتاج في السنوات القادمة و ذلك نظراً لانخفاض الكميات المائية المتاحة للري . وسوف يؤدي ذلك إلى إنهاء سعي الدولة إلى تحقيق هدف الاكتفاء الذاتي من المواد الغذائية ويفرض المزيد من الضغوط على استيراد المواد الغذائية خلال العقد القادم و ما بعده .

و من أجل استرجاع النتائج الكمية في ذلك التحليل فإن تكاليف تركيب شبكة الري بالرذاذ أو التنقيط في الهكتار الواحد تصل إلى 2000 دولار وهكذا فإن تحديث الري في مساحة 000 275 1 هكتار مروي يتطلب 2.4 مليار دولار . و يصل هذا المبلغ إلى خمسة أضعاف إمكانيات المصرف الزراعي التعاوني و حوالي 85 ضعفاً من القروض السنوية التي يقدمها بما فيها القروض قصيرة و متوسطة و طويلة الأجل . وهكذا فيجب إضافة نسبة تتراوح بين 20-30% على الأقل من أجل الاستثمارات الأخرى في مجال تحديث المزارع و الاستثمارات الأخرى خارج المزارع .

و بمعنى آخر فمن أجل تحقيق التحديث الكامل **لمعدات** الري فقط خلال فترة خمس سنوات يجب أن يستثمر المزارعون حوالي 500 مليون دولار سنوياً بالإضافة إلى المبالغ المتعلقة بالاستثمارات داخل المزرعة باستثناء معدات الري وهذا ما يجب تمويله من خلال القروض طويلة و متوسطة الأجل . و بالأموال المتوفرة حالياً لدى المصرف الزراعي لتقديم القروض متوسطة و طويلة الأجل فسوف يحتاج المصرف إلى 85 سنة لإنهاء تمويل معدات الري وأكثر من ذلك إذا ما قام بتقديم القروض للاستثمارات الأخرى المتعلقة بالري . إن تحقيق الهدف الأكثر تواضعاً والمتمثل في تحديث **نصف** شبكات الري خلال فترة **عشر سنوات** (والذي سوف يفشل أيضاً في مواجهة بعض مشكلات نقص المياه) يتطلب حوالي 200 1 مليون دولار أو 120 مليون دولار سنوياً خلال العقد بأكمله وهو مبلغ يفوق أيضاً الإمكانيات المتوفرة لدى المصرف الزراعي .

سوف تكون نتائج التحديث الإجباري المخطط من قبل الدولة لضمان تحديث نظام الري مؤذية و خاصةً لأن نظام الري الحديث تتطلب مهارات خاصة من قبل الفلاحين و يجب أن ســتخدم كأساس إنتاج محاصيل أكثر قيمة و لتحسين تسويق و تصنيع تلك المحاصيل . و يتم الحصول على تلك الخبرات و التغيرات على مستوى المزرعة من خلال الحافز الذاتي لدى المزارعين والحوافز الاقتصادية و التدريب و الإرشاد و التنمية التكميلية في تقديم المساعدة والمستلزمات وإمكانيات التصنيع و غيرها . لذا فإن الدراسة توصي بشدة بتطبيق نظام **عدادات المياه على مستوى المزرعة** وفرض **غرامات على الإفراط في استخدام المياه** لتكميل خطــة **التحــديث** الإجباري أو الاختياري . كما توصي الدراسة أيضاً بتشجيع فعاليات الإرشاد لتحســين قــدرة المزارعين على استخدام تقانات الري و تغيير التركيب المحصولي و تغييــر نظــام الفــرز والتصنيف وغيرها . وسوف يتم تطبيق تلك التغييرات بالشكل الأمثل إذا مــا تــم التحريــر التدريجي لتوزيع الأراضي و القروض كما هو وارد في أجــزاء الدراســة الأخــرى حــول موضوع تحقيق المزيد من المرونة في نظام التخطيط . وسوف يسمح هذا المنهج للمــزارعين باستخدام جزء متزايد من مواردهم في إنتاج محاصيل أكثر قدرة على تحقيق الأربــاح ممــا يخلق المزيد من الحوافز للاستثمارات المزرعية و تحسين الممارسات المزرعية .

7-9 الاستثمار في مجال الخدمات المساعدة

إن تحديث الزراعة السورية في إطار تطوير الأعمال الزراعية يشير إلــى الحاجــة للتنميــة المتكاملة في مجال الإنتاج الزراعي و تصنيع المنتجات الزراعية و **الخــدمات المســاعدة** . وحالياً يستثني قانون تشجيع الاستثمار مبدئياً جميع الاستثمارات في قطاع الخدمات بما فيهــا خدمات القطاع الزراعي . ومع ذلك فإن إحدى مواد ذلك القانون تمكن المجلس من الموافقــة على مشاريع من قطاعات أخرى وهو أمر خاضع لرأي المجلس الذي نادراً ما أدخل مثل تلك المشاريع (فقط مشروع خدمي واحد ومشروع واحد في مجال السياحة) . أما بالنسبة للزراعة فهناك بعض المشاريع التي تمت الموافقة عليها في مجال فرز و تدريج و تصــنيع الخضــار والفواكه يمكن القول بأنها خدمة أكثر منها نشاط تصنيعي و لكن تمت الموافقة عليه كمشروع تصنيعي على أية حال ، و كذلك فإن المشاريع المخصصة لإنتاج مستلزمات مزرعية معينــة مثل أنابيب الري تقوم بتقديم المساعدة الفنية للمزارع لتشغيل نظام الري بالتنقيط ، و لكن هذه الأمثلة القليلة لا تتعدى كونها استثناءات تبين أن مجال الخدمات الزراعية كان غائبا تقريبا في قانون الاستثمار رقم 10 . ويرجع هذا جزئياً إلى ندرة المشاريع المعروضة على المجلس وقد

يكون أيضاً نتيجة لعدم ذكر هذه الخدمات بشكل علني في القـانون و عـدم قيـام المجلـس بالتشجيع عليها بشكل واضح .

لا يشارك القطاع الخاص حاليا في تقديم الخدمات للمزارع ما عدا بعض المؤسسـات غيـر الحكومية مثل التعاونيات الزراعية و اتحادات الفلاحين و الغرف الزراعية ، و يتم تقديم القسم الأكبر من تلك الخدمات من قبل الدولة عن طريق مصالح الإرشاد و الجهات المشـابهة فـي وزارة الزراعة ، التي تقوم بتقديم المساعدة الفنية للفلاحين بشكل رسمي و ذلك فـي مجـال الزراعة و الصحة الحيوانية و المكافحة و غيرها ، و لكن الكثير من تلك الخدمات تعاني من نقص في العاملين و عدم توفر الخبرة و التمويل اللازمين وعدم وجود التغطية الكاملة حيـث أنها لا تغطي سوى جزء بسيط من الأسواق المحتملة لتلك الخدمات و بالتأكيد فهـي لا تـوفر خدمات فعالة و كفوءة لحوالي 700000 / مزرعة موجودة في القطر ، و يجب أن لا يقتصر توفير الخدمات في مجال البحوث و الإرشاد الزراعي و المستلزمات و القـروض الزراعيـة والمساعدة الفنية و المتخصصة في عمل المزارع و إدارتها و التسويق و معلومـات السـوق والخدمات الأخرى على الدولة و إنما يجب أن تتكامل جميع القطاعات مع بعضها في تقـديم تلك الخدمات ، و تتضمن تلك القطاعات القطاع الاجتماعي القطاع الاجتمـاعي أو التعـاوني والمتخصصين من القطاع الخاص و كذلك الشركات التجارية الخاصة ، و يجب أن يتم تحديد أدوار تلك الجهات بشكل واضح كي تتمكن من تنفيذ مهامها بشكل ملائـم ، كمـا أن الشـكل والسمعة التقليدية التي اكتسبتها تلك الجهات لدى المزارعين على أنها مجـرد جهـات غيـر حكومية لا تساعد على تحقيق تلك الأهداف و يجب إعادة صـياغتها ضـمن إطـار تطـوير ظروف الاستثمار و تنمية القطاع الزراعي .

9-8 الحصول على الأراضي و المناطق الصناعية

أنفقت العديد من الشركات التي تم إنشاؤها بموجب قانون الاستثمار وقتا طويلا في البحث عن موقع مناسب لها و بالتالي الدخول في مفاوضات و إجراءات مطولة للحصـول علـى تلـك الأرض سواء كان من الدولة أو من المالكين و تتعرض أسواق الأراضي في سورية للكثيـر من المحددات مثل العقارات الكثيرة التي تملكها الدولة (وخاصةً الغابات و المراعي) و التـي ليس لها أسواق والتسجيل الحذر للكثير من الأراضي الخاصة ، و هناك نسب مرتفعـة مـن واضعي اليد على أراضي الدولة سواء أكان ذلك في الريف أم في المدينة و تعتبر إجـراءات إخلاء واضعي اليد و كذلك خطط الاستقرار في الأراضي التي تتعرض لوضع اليـد صـعبة وطويلة ، و من ناحية أخرى فإن الأجر السنوي الفعلي لاستئجار أراضي الدولة قـد يكـون منخفضا بشكل كبير (عندما يتم إجراء التعاقد) ، و كان الوقت الذي يمضيه المسـتثمر فـي البحث عن الأرض و من ثم الحصول عليها قد يكون مكلفا و قد يكون العامـل المحـدد وراء اتخاذ قرار إلغاء المشروع أو التخلي عنه قبل البدء بعملية البناء **و يكمن الحل الفوري والأكثر فعالية لهذه المشكلة في إنشاء المناطق الصناعية** . على أن تزود تلـك المنـاطق بالطاقـة والطرقات اللازمة لحركة السير الثقيلة و المياه و إمكانية التخلص من النفايات الصناعية دون تعريض البيئة للخطر والاتصالات و سهولة الحصول على الأراضي .

و يجب أن تمنح جميع المشاريع الاستثمارية التي تم ترخيصها على قانون الاسـتثمار حـق الحصول على أراضي في المناطق الصناعية التي يجب إنشاؤها في مختلف أنحـاء القطـر ويجب أن يكون أداء تلك المناطق مستقلة و بسيطة كما هو الحال في تلك المناطق في الـدول الأخرى .

9-9 الحصول على الخدمات الأساسية

اشتكت العديد من الشركات التي تم إجراء الاستبيان عليها من عدم القدرة على الحصول على الكهرباء و المياه و الهواتف و كذلك فليس هناك مناطق صناعية في سورية ، لذا فإن المعامل الجديدة تبنى في أماكن معزولة بعيدة عن الأماكن السكنية و كذلك عن المعامل الأخرى ممـا يؤدي إلى صعوبة توسيع شبكات الكهرباء القائمة أو الهواتف أو المياه و غالبـا مـا تكـون تكاليف توسيع تلك الشبكات معيقة للعمل ، كما أن تكاليف توليد الكهرباء في المعمل و حفـر الآبار و الاتصال عن طريق الهواتف الخليوية أو هـواتف الأقمار الصناعيـة (إن وجدت) مرتفعة جدا بالنسبة للكثير من المشاريع و هكذا يعتبر الاستثمار في الخدمات الأساسـية أحـد التزامات الدولة و مطلبا أساسيا لخلق مناخ الاستثمار المناسب و حتى لو لم يتم إعادة هيكليـة

المناخ الاقتصادي الشامل في سورية فيجب أن توفر الدولة (مناطق صناعية جاهزة) تتمتـع بالخدمات الأساسية بالقرب من المدن الرئيسية على الأقل .

10- تحسين مناخ الاقتصاد الشامل

10-1 متطلبات مناخ الاستثمار المناسب

تضمن الفصل السابق التعديلات المطلوبة على مستوى النظام القانوني القائم والمتعلق بتشجيع الاستثمار في القطاع الخاص الذي تمثل بشكل رئيسي في قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991. أما الفصل الحالي و الفصول اللاحقة فسوف تتعرض للتعديلات المتعلقة بالنظام والسياسات الخاصة بها والهادفة إلى تشجيع الاستثمار في القطاع الخاص و النمو الاقتصادي.

يتكون مناخ الاقتصاد الشامل من القواعد **المؤسسية** لاقتصاد السوق و الظروف **الاقتصادية** المناسبة التي تشجع فعاليات الاستثمار في القطاع الخاص . و كذلك يتضمن ذلك المناخ الاقتصادي الشامل القطاع العام الذي يقوم بتنفيذ مهام محددة هامة لوجود الاستثمار في القطاع الخاص وكذلك لوجود المجتمع بشكل عام .

إن الإجراءات المؤسسية الأساسية في اقتصاد السوق ليست هي الإجراءات الوحيدة الممكنة حيث يمكن للاقتصاد أن يتواجد دون تلك الإجراءات و يمكن اعتباره من قبل البعض من الناحية الأخلاقية أو الاجتماعية أفضل من عدة نواحٍ . إن كل دولة لها سيادتها وهي مؤهلة لتبني النظام الاقتصادي الذي تختاره ولكن إذا ما اختارت دولة ما اقتصاد السوق فيتوجب عليها تنفيذ المتطلبات المؤسسية التالية :

10-2 الظروف المؤسسية الخاصة بالاستثمار في القطاع الخاص

يعالج هذا الفصل الإجراءات **المؤسسية** و **القانونية** التي يجب تطبيقها من أجل تحقيق وجود اقتصاد السوق . و عندما لا يتم تحقيق هذه المتطلبات المؤسسية أو عندما يتم تحقيقها بطريقة غير كاملة فلا يمكن للأسواق أن تعمل بشكل جيد . و على وجه الخصوص فإن أصحاب رؤوس الأموال قد ينظرون إلى ذلك الاقتصاد على أنه غير صلب و لايمكن الاعتماد عليه وبالتالي فإنهم يفضلون الاستثمار في مكان آخر .

10-2-1 حقوق الملكية الخاصة

إن احترام و تطبيق حقوق الملكية الخاصة من بين أهم مكونات الإطار المؤسسي اللازم لاقتصاد السوق و عنصر أساسي للمناخ المناسب للاستثمار الخاص و من أجل أن تتنافس الشركات الخاصة مع بعضها البعض يجب أن يكون تتمتع تلك الشركات **بحق التخلي عن**

الملكية و **الحماية القانونية لحقوق الملكية التابعة لها** . و يعتبر هذا التشجيع لحقوق الملكية الخاصة من بين المكونات الرئيسية الهامة لاقتصاد السوق .

و تمتد حقوق الملكية لتلمس **الممتلكات المعنوية** مثل العلامات التجارية و تقانات أدوات الإنتاج التي تحمل براءات الاختراع وغيرها . و علاوة على ذلك فإن هناك أنواع أخرى من الاستثمارات و الاتفاقات التجارية التي يصعب الحصول عليها دون وجود الدعم الكامل لحقوق الملكية الفكرية . و هكذا فإن الحماية القانونية لمثل تلك الحقوق تصبح من المكونات الرئيسية لاقتصاد السوق إذا ما رغبنا بتحقيق التقدم التكنولوجي .

تتواجد **محددات حقوق الملكية** لمجموعة من الأسباب حيث تتواجد بعض البضائع خارج حدود الملكية الخاصة لأسباب بيئية أو لأسباب تتعلق بالأمن العام على سبيل المثال . وتمنع هذه المحددات القطاع الخاص من **ملكية** بعض الأشياء . كما أن هناك محددات على **استخدام** حقوق الملكية ويرجع ذلك بسبب رئيسي إلى احترام حقوق الآخرين (حيث أن عزف الموسيقى بصوت مرتفع يمكن أن يزعج الآخرين كما أن نفث الغازات أو السوائل السامة من المعامل قد يلوث البيئة أو يسبب مرض السرطان للجوار) . و يفترض أن تتم حماية حقوق الملكية من **المصادرة** العشوائية . و مع ذلك ففي الكثير من الدول هناك قوانين تفوض الجهة التشريعية في الدولة بالإعلان عن **نزع ملكية** بعض الممتلكات **للاستخدام العام** . ويعتبر نزع الملكية القانوني عادةً حقاً من الحقوق الشرعية للدولة **شريطة أن يتم تقديم تعويض مناسب** للمالكين . وقد يؤدي الخوف من إمكانية قيام الدولة بنزع حق الملكية دون تقديم التعويض المناسب إلى انسحاب المستثمرين من البلاد حيث لا يرغب أي من المستثمرين بإبقاء ثروته في دولة يمكن أن تحدث فيها مثل هذه الأمور . و حتى لو لم يكن بالإمكان نقل الأرض (ولدرجة ما المباني التي ينشئها الإنسان) إلى دولة أخرى فيمكن أن يتم تحويل الاستثمارات الجديدة (المعدات والتقانات و المعرفة الفنية و التنظيمية و التسويقية وغيرها) إلى دول أخرى .

ويتمثل السبب الرئيسي لوضع محددات الملكية الخاصة في **إخفاقات السوق** أي الواقع الذي لايحتمل أن تتمكن فيه السوق من توزيع الموارد بشكل كفء . فعلى سبيل المثال غالباً ما تفشل السوق في منع الشركات من الإضرار بالبيئة و هكذا تنشأ الحاجة لهذا النوع من السياسات العامة . ويمكن أن تفرض تلك السياسات **قيوداً بالقوة** (مثل منع نفث غازات معينة بشكل يتجاوز حدوداً معينة) أو يمكن للدولة أن تفرض **ضريبة** لمعاقبة من يتسببون في وجود تلك الأضرار (حيث لا يتم منع نفث الغازات السامة في تلك الحالة وإنما يتعرض للتكليف

الضريبي) كما يمكن أن تحاول **خلق سوق كفوءة** تتمكن من حل إخفاقات السوق السابقة (مثل إصدار **حقوق تلوث** قابلة للبيع و الشراء كما هو مقترح من قبل منـاهج السـوق المتعلقـة بحماية البيئة) . و من بين هذه السياسات البيئية الثلاث تعتبر السياسة الأولى المحدد المباشـر لاستخدام حقوق الملكية الخاصة وحتى في تلك الحالة فإن المحددات لا تقتصر عـادةً علـى الاستخدام السليم للملكية بطريقة لا تضر بالبيئة .

10-2-2 الحرية الاقتصادية

تشكل **الحرية الاقتصادية** أحد الملامح الرئيسية في اقتصاد السوق حيث تتكون من ثلاثة أنواع من الحريات :

- **اختيار النشاط الاقتصادي**
- **اختيار الموردين**
- **تسعير المنتج**

و تعتمد حرية اختيار النشاط الاقتصادي على فكرة أن المرء لايحتـاج للحصـول علـى إذن بممارسة أي نشاط اقتصادي أي أن لكل امرئ الحرية الكاملة في ممارسة أي نشاط باسـتثناء النشاطات لإجرامية . و يجب أن تكون جميع النشاطات مسموحة من حيث المبدأ إلا إذا كانت ممنوعة بشكل صريح بموجب القانون ويجب أن يكون المنع القانوني فـي أضـيق الحـدود الممكنة . لذا فيمكن للمنتجين اختيار ما يريدون إنتاجه و كيفية ممارسة نشاطهم . كما يجـب أن يتمكن المستهلكون من شراء ما يرغبون بشرائه وكذلك يجب أن يتمتع البـائعون بحريـة اختيار البضائع التي يرغبون ببيعها و بالسعر الذي يرغبون فيه . ويجـب أن يكـون هنـاك قواعد قانونية تضبط تلك الحريات الاقتصادية ة تنظم عمل القطاع العام . إن فكـرة اقتصـاد السوق تعتمد على حرية كل فرد في اختيار ما يرغب بعمله حتى و لو كانت تلك الحرية فـي اختيار أن لا يقوم المرء بأي عمل ولكن هذا يجب أن لا يمنع منع ارتكاب الأعمال الإجرامية أو فرض القوانين التي تحد من الفعاليات التي قد تضر بالبيئة أو بالناس .

تعتبر حرية اختيار الموردين و الحق في تحديد السعر جزءاً من الحريات الرئيسية في اقتصاد السوق فبدون إمكانية الاختيار من بين العديد من الموردين سوف لن تـتمكن الشـركة مـن تقليص حجم تكاليفها . و بدون حرية تسعير المنتج قد لا تكون الشركة قـادرة علـى زيـادة أرباحها . و بدون تقليص التكاليف و زيادة الأرباح تختفي جميع الفوائد التي يمكن تحقيقها من الاستثمار . بالطبع فلا يمكن لأية شركة أن تحدد السعر النهائي للمنتج لوحدها حيث يتم تحديد الأسعار في السوق عن طريق العرض و الطلب .ولاتعني الحرية في تحديد سعر ما إمكانيـة

تحديد السعر من قبل البائع لوحده حيث يتحدد ذلك السعر بشكل كامل في السوق و عن طريق العرض و الطلب حيث يتنافس الكثير من المنتجين في نفس السوق و هم يعون بشكل كامل أن تخفيض السعر دون تعريض قدرتهم على تحقيق الربح للخطر هو الطريقة الوحيدة للبقاء في السوق . و يتمتع المستهلك بالسيادة الكاملة في السوق حيث يتمكن ذلك المستهلك من اختيار مايشتريه و المبلغ الذي يدفعه مقابل تلك السلعة . و تنتج من سيادة المستهلك تلك القوى التي تربط السوق عن طريق منافسة الكثير من المتعاملين الاقتصاديين مثل الناس و الشركات .

الخطة و الأوامر و السياسات حتى في اقتصاد السوق تقوم الدولة بوضع **الخطط** أو **البرامج** التي تعكس أهداف الدولة أو رغبة الناخبين . و لايتم تنفيذ مثل تلك الخطة عن طريق **الأوامر** وإنما عن طريق **السياسات** حيث تعتبر تلك السياسات خطط العمل التي تتبعها الدولة ضمن مجالها الخاص دون التعرض لحقوق أي من المتعاملين في القطاع الخاص ولكن بتوقع أن تلك الخطط قد **تؤثر** على الناس و **تشجعهم** على العمل في فعاليات معينة أكثر من غيرها ولكن دون **إجبار** أحد على ذلك . و تسعى مثل تلك الخطط لتحقيق أهداف معينة عن طريق أدوات السياسات مثل زيادة النمو الاقتصادي أو المحافظة على معدل تضخم منخفض ولكن لايمكن تحقيق تلك الأهداف عن طريق الأوامر ، بل يتطلب تحقيقها معرفة دقيقة بكيفية استجابة السوق في كل من داخل البلاد و خارجه للتغيرات في السياسات الاقتصادية و وجود نظام معلومات اقتصادية فعال لمتابعة الأسواق و قياس انعكاسات قرارات السياسات .

10-2-3 سيادة القانون

عندما يعمل العديد من الأفراد في السوق يجب أن يثق كل منهم بأن النظام بأكمله يعمل بموجب القانون . و عندما يتم التوقيع على عقد فإن ذلك العقد يجب أن يحترم من قبل جميع الأطراف المعنيين وأي مخالف لذلك العقد يجب أن يخضع للعقوبة المناسبة . و عندما يتم تطبيق قانون عام من قبل الدولة فيجب أن يتم تنفيذ ذلك القانون دون تمييز بحيث يؤثر على الجميع دون أية امتيازات غير مبررة أو استثناءات عشوائية . و تكمن المخاطر الرئيسية في تجنب الفساد و العشوائية . إن المساواة أمام القانون و الحماية من ممارسات الفساد (وخاصةً من فساد الموظفين الحكوميين) من الأمور الضرورية لخلق اقتصاد سوق قادر على الاستدامة.

و يعتبر دور القانون من المتطلبات الرئيسية لاقتصاد السوق ولايرجع ذلك إلى أسباب أخلاقية و إنما إلى أسباب **اقتصادية** حيث يسعى كل فرد للحصول على مزايا عشوائية من خلال

الحصول على معاملة مميزة و لكن عدد المستثمرين الخارجيين (مثل المستثمرين الأجانب) الراغبين في دخول اقتصاد ما عندما يتمكن المستثمرون الخارجيون فقط من الحصول على المزايا سيكون محدود جداً . و في النهاية يتمكن بعض المستثمرين من تحقيق الثروة ولكن الاقتصاد بأكمله يقع في الركود و التراجع ويتعرض الكثير من الناس للفقر[63] . وهناك عاملان هامان لضمان سيادة القانون هما : **النظام القضائي الكفء و المستقل** و القدر الكبير من **الشفافية في تنفيذ الفعاليات العامة** .

10-3 أدوار الدولة

إن المتطلبات المذكورة أعلاه و التي تتمثل في وجود المحاكم الكفوؤة و الشفافية في تخصيص الدولة لبعض المهام الضرورية لاقتصاد السوق للقطاع العام . و هناك **مهام خاصة** يجب على الدولة القيام بها من أجل ضمان عمل اقتصاد السوق بشكل مناسب . و تشمل القائمة التالية القسم الأكبر من المهام الرئيسية للدولة في اقتصاد السوق :

- **تعزيز دور القانون و توفير الأمان**
- **ضمان توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية و البنية التحتية العامة**
- **دعم العدالة في المجتمع**
- **تنظيم بعض الفعاليات الخاصة**
- **توفير النظام المالي المناسب**
- **تشجيع القدرة على التنافس**

تتضمن الفقرات التالية شرحاً موجزاً لهذه الوظائف الأساسية .

10-3-1 القانون والنظام و الأمن

تم تعريف الدولة (من قبل ماكس ويبر) على أنها مؤسسة تدعي بنجاح احتكار **التطبيق الشرعي لمعايير** معينة ضمن قطعة أرض ما . و ينطوي هذا الأمر على وجود التزامين متوازيين للدولة : **الدفاع عن الأرض و السكان** ضد أي تهديد عسكري خارجي و **تدعم تطبيق القانون و الحفاظ على النظام** ضمن حدود تلك الدولة . و مرة ثانية فإن هذا الأمر لايعطي الدولة الحق بتطبيق المعايير بشكل عشوائي . فمن أجل أن يعمل اقتصاد السوق بشكل سليم يجب أن يتم تطبيق المعايير من قبل الدولة **حسب القوانين** التي يجب أن تحترم بدورها الحرية الشخصية و الحقوق الإنسانية الأساسية .

إن توفير الإطار القانوني للعيش ضمن مجتمع ما و ضمان تطبيق ذلك الإطار بشكل عملـي من المهام الأساسية للدولة و هو يتضمن أموراً كثيرة من تطبيق قواعد المرور في الطرقـات إلى القبض على المجرمين و إلقائهم في السجن و من ضمان المساواة أمام القانون إلى احترام العقود من قبل جميع الأطراف . كما أن النظام القضائي الجيد و الخدمات الحكومية الشـريفة من المكونات الرئيسية لضمان تنفيذ الدولة لدورها بشكل سليم .

10-3-2 الخدمات الرئيسية و البنية التحتية العامة

إن شمولية مفهوم الخدمات الأساسية قد تتباين بشكل كبير ولكن "الجوهر الأساسـي" يتكـون عادة من التعليم و الرعاية الطبية و مياه الشرب و النظافة و الخدمات الصـحية و الضـمان الاجتماعي للكبار في السن . و بالإضافة إلى ذلك فقد تتضمن أيضاً الخدمات الأخـرى مثـل الكهرباء و الخدمات البريدية و خدمات الاتصالات و حماية البيئة و غيرها . إن هذه الخدمات (وخاصة مايسمى منها "بالجوهر الأساسي") تعرف باسم الخـدمات "الأساسـية" و ذلـك لأن الحكومة و الناخبين يعتقدون عادة أن الحصول على مثل تلك الخدمات يجب ألا يتعرض لأية معوقات تتعلق بالقدرة الشرائية للسكان و إنما يجب أن يتم **توفيرها للجميع** على الأقل بشـكل أساسي و مجاني أو بتكاليف منخفضة للجميع . و هكذا فإن التعليم الابتدائي و ربما الإعدادي يقدم مجاناً في بعض الدول أما طلاب الجامعات فقد يتوجب عليهم الدفع مقابل التعليم . وأيضاً فإن الحصول على خدمات الرعاية الطبية الرئيسية غالباً ما يقدم للجميع و تحاول الدولة تقديم المياه و الصرف الصحي و الكهرباء و الخطوط الهاتفية في جميع أنحاء البلاد بما فـي ذلـك الأماكن التي قد لا تكون مربحة للقطاع الخاص نظراً لندرة وجـود السـكان أو لانخفـاض معدلات دخولهم .

و إذا ما تم تقديم خدمات الرعاية الطبية و التعليم من قبل السوق فإن الحصـول عليهـا قـد يقتصر على ذوي الدخل المرتفع و إذا ما تم توفير خدمات الكهرباء و شبكات الاتصالات في الأماكن التي يمكن أن تحقق الربح فيمكن أن تحرم الكثير من المـدن الصـغيرة و المنـاطق الريفية من تلك الخدمات و في بعض الحالات تضمن الدولة توفير تلك الخدمات بـدون أيـة تكاليف . و في حالات أخرى تضمن الدولة توفير الخدمات للجميع مع أنه قد يتوجب على كل شخص الدفع مقابل تلك الخدمات (كما هو الحال في الخدمات البريدية و الكهرباء أو الهواتف) و حتى في هذه الحالات فقد ترغب الدولة في تقديم كمية محدودة من تلـك الخـدمات بشـكل مجاني و هكذا يتوجب على المستخدمين الدفع مقابل الكميات الزائدة عن الكميـات المحـددة

(على سبيل المثال يمكن تقديم عدة مترات مكعبة من المياه مجاناً لجميع الأسـر أمـا عنـدما تتجاوز تلك الكميات حداً معيناً فيجب على الأسرة الدفع مقابل تلك الكمية) .

إن ضمان توفير الخدمات الأساسية لايعني بالضرورة قيام الدولة بنفسها بتقديم جميـع تلـك الخدمات حيث يمكن أن يتم تقديم بعض تلك الخدمات من قبل شركات القطاع الخاص تحـت **إشراف و متابعة الدولة** . و يتم عادة اختيار تلك الشركات الخاصة بطريقة تنافسية و تحـت إشراف مجموعة من السكان الذين يقومون أيضاً بمراقبة كفاءة تقديم الخدمات فيما بعد . و مع ذلك فإن هذا الأمر يرجع في اختياره إلى الدولة . ففي الكثير من الدول هناك قطاع عام كبير يقدم القسم الأكبر من الخدمات الأساسية ، أما الدول الأخرى فهـي تفضـل الاعتمـاد علـى الشركات الخاصة . و ليس هناك قاعدة واضحة تشير إلى ضرورة تطبيق أحد الإجراءين بدلاً من الآخر .

بالإضافة إلى توفير الخدمات الأساسية فإن الدولة معنية أيضاً ببناء و صيانة البنيـة التحتيـة الأساسية التي تتضمن الطرقات العامة و الجسور و طرق السـكك الحديديـة و المطـارات والمرافئ والبنية التحتية العامة في المناطق المدنيـة مثـل المبـاني الحكوميـة أو الطـرق المرصوفة و غيرها . كما تتضمن البنية التحتية اللازمة لتوفير الخدمات الأساسية مثل شبكات الكهرباء ومعامل الطاقة و المدارس و المستشفيات و شبكات المياه و الصرف الصحي إلـخ . و أيضاً في هذه الحالة لايعني وجود تلك البنية التحتية تحت إشراف و مسؤولية الدولـة أنـه على الدولة أن تقوم ببناء وصيانة أو تشغيل تلك البنى التحتية بشكل مباشر فيمكنهـا اختيـار التعاقد مع شركات خاصة لتنفيذ هذه الأعمال بإشراف الدولة .

يمول بناء و صيانة و تشغيل البنية التحتية الأساسية عادةً من قبل الدولة و حتـى فـي أكثـر الدول توجهاً نحو اقتصاد السوق وذلك نظراً لأن الكثير من هـذه البنـى التحتيـة لاتجتـذب مستثمري القطاع الخاص مع أنها ضرورية جداً للمجتمع . ويمكن إذا ما سـمح لمسـتثمري القطاع الخاص بشق طريق وفرض رسم على كل آليات النقل التي تسير عليـه فـإن أولئـك المستثمرون سيقومون بذلك في الأماكن ذات حركة السير الكبيرة أما الأماكن المعزولة و التي تسير عليها وسائط نقل محدودة فلن تكون قادرة على اجتذاب أولئك المستثمرين . إن ضرورة دفع الرسم قد تعيق حقوق جميع الأفراد في الانتقال إلى أماكن إقامتهم ضمن البلاد و هكذا تقوم الدولة بتوفير الطرقات حتى لو سمحت بقيام شركة خاصة بصيانة الطريق وذلك عن طريـق جباية الرسوم . وهي تقوم عادةً بتوفير طرقات بديلة للأشخاص غير الراغبين في دفـع تلـك

الرسوم . إن الطرقات تشبه المشافي أو المباني العامة حيث أنها لاتبنى بهدف تحقيق الربح من بيع خدماتها و إنما لاستخدامها كمرافئ عامة . و مع ذلك فمن أجل الكفاءة و الاقتصاد يمكن للدولة أن تعهد بإنشاء و صيانة أو تشغيل بعض البنى التحتية الأساسية للشركات الخاصة على أن يتم تنظيمها و الإشراف عليها من قبل الدولة وهو ما يحدث في الكثير من الدول .

10-3-3 التشجيع على تحقيق العدالة في المجتمع

من أهم وظائف الدولة ضمان حصول جميع الناس على **القدر الكافي من احتياجاتهم الأساسية** وضمان عدم خلق **توزيع غير عادل للثروة و الدخل في عمل الأسواق** . إن توفير التغطية الشاملة للاحتياجات و الخدمات الأساسية مثل المياه و الخدمات الصحية والتعليم والنظافة تعتبر جزءاً من التزامات الدولة . و فرض ضريبة **تصاعدية** على الدخل و الثروة يعتبر من وسائل إعادة توزيع الموارد لصالح الفقراء و المعدمين . كما أن هناك بعض الحقوق الأساسية للعمال (مثل الحد الأدنى للأجور و الإجازات مدفوعة الأجر و نظام التقاعد والحقوق الأخرى) التي يجب أن تحظى بالحماية القانونية .

إن تحقيق العدالة الاجتماعية مثل تشجيع الكفاءة يمكن أن لا ينفذ بشكل كامل في أغلب الأوقات حيث يمكن أن تتعارض تلك الأهداف مع بعضها البعض . ويمكن أن يعرض الاهتمام المفرط بالأهداف الاجتماعية قدرة البلد على المنافسة للخطر حيث يمكن أن يؤدي الإفراط في متابعة تحقيق الكفاءة إلى خلق بنية اجتماعية غير عادلة وغير متكافئة . و في الواقع فيجب أن تتابع الدولة تحقيق العدالة الاجتماعية **بقدر ما يمكنها ذلك دون تعريض أهدافها الاقتصادية للخطر** . وكما هو الوضع في الأسرة فإن الدولة تتعرض لبعض المعوقات المتعلقة بالموازنة ، كما أنها في بعض الأحيان لا تتمكن من تحقيق الاحتياجات الهامة إلا إذا حصلت على الدخل . و بما أن التطور الاقتصادي يزيد من إمكانية تحقيق التطور الاجتماعي فإن المزيد من تشجيع العدالة الاجتماعية يمكن أن يتحقق بشكل تدريجي وإلا فإن النمو الاقتصادي لايمكن أن يتحقق أو قد يصبح المجتمع غير مستقر و في النهاية قد تكون النتائج أكثر سوءاً .

10-3-4 تنظيم بعض النشاطات في القطاع الخاص

بالنسبة للكثير من النشاطات الاقتصادية ليس هناك حاجة لتنظيم خاص . تتمتع الكثير من الدول بوجود القواعد القانونية الأساسية والتي يتضمنها عادةً القانون المدني الذي يوفر القواعد

العامة للمعاملات الاقتصادية و غير الاقتصادية في المجتمع مثل إنشاء شركة ووضع عقد واقتراض الأموال و غيرها و لكن في بعض الحالات تنشأ الحاجة **لبعض التنظيم الخاص** .

من بين الأمور التي تتطلب تنظيماً من قبل الدولة **حماية البيئة** . كما أن هناك حالة أخرى هامة هي **تنظيم عمل الشركات التي تقدم الخدمات الأساسية** وخاصة عندما تكون تلك الخدمات من النوع الذي يؤدي إلى خلق **احتكار لايمكن تجنبه** . و عندما تحصل شركة ما على امتياز بتقديم نوع ما من الخدمات الأساسية قد لا يمتلك الناس عادة حق الاختيار بين مجموعة مقدمين لتلك الخدمات فهناك مورد واحد لتلك الخدمات في مجال ما . ولايمكن أن يترك تسعير الخدمات "للسوق" وذلك نظراً لعدم وجود السوق و إنما بائع واحد قوي . و في مثل تلك الحالات تتأثر أسعار الخدمات ووضع مواصفاتها ومقاييسها لتدخل الدولة و ذلك عن طريق التنظيم المباشر الذي يسبقه عادةً المشاورات و المفاوضات مع تلك الشركة ومستخدمي خدماتها والجهات المعنية الأخرى . و تتعلق جميع تلك الحالات **بإخفاقات السوق** عندما لاتوجد هناك سوق أو عندما لايكون هناك قدرة على تخصيص الموارد بشكل مرضٍ و كفء.

إن هذه الوظيفة الرئيسية التنظيمية قد تؤدي بسهولة إلى **الإفراط في التنظيم** و هو وضع يمكن أن يظهر عندما تتعرض الفعاليات الخاضعة للتنظيم للكثير من القواعد التفصيلية و التي تؤدي إلى عدم كفاءة الخدمات وتؤثر على تشجيع المستثمرين في القطاع الخاص على الإقبال على العمل في مجال تلك الخدمات ، مما يؤدي إلى إلحاق المزيد من الأضرار بالمستخدمين . كما يظهر الإفراط في التنظيم عندما تقوم الدولة بتنظيم الفعاليات التي لايتوجب تنظيمها .

إن واقع الإفراط في التنظيم يجب أن يكون هدف سياسات **إلغاء التنظيم** . و مع ذلك فإن إلغاء التنظيم لايعني انسحاب الدولة نفسها من قطاع ما . فإن إلغاء بعض القواعد المحددة و غير الكفوؤة قد يعني عمل الدولة في أنواع جديدة من التنظيم في المستقبل . و يعني إلغاء التنظيم التخلص من القواعد الزائدة التي لايتطلبها عمل السوق بشكل جيد و إنما تؤدي إلى خلق عدم الكفاءة في العمل .

10-3-5 النظام النقدي السليم

يجب أن تحقق الدولة نظاماً مالياً صلباً و مستقراً و كذلك مؤسسات نقدية . إن هذا المطلب لايتمثل فقط في تطبيق سياسات نقدية مناسبة بل إن تنفيذ السياسات النقدية بشكل يومي يعتبر مسألة أخرى . فقبل وجود السياسات النقدية يجب أن يكون هناك نقود ، و النقود (على الأقل

بشكلها الأولي كقطع نقدية ورقية و معدنية) هي شئ تخلقه الدولة و تحافظ على وجوده . وبما أن الأسواق تعمل من خلال المعاملات المالية فمن المهم جداً التأكيد على أن النظـام المـالي لايتمتع بالقدرة على ترميم نفسه مقابل انخفاض القيمة أو عدم الاستقرار الكبيـر فـي قيمـة العملة.

عندما كان الذهب أو الفضة يستخدمان كوسيلة للتبادل و للادخار لم تكن الحكومات قادرة على صك النقود حيث كانت المعادن الثمينة هي المنتج ذي القيمة بناءً على تكاليف إنتاجها والطلب عليها كأي منتج آخر ، و من ثم فإن قيمة النقود المعدنية مقابل أية سلعة أخرى كانـت تحـدد من قبل السوق . و كانت الطريقة الوحيدة لتخفيض قيمة الذهب أو الفضة بشكل اصـطناعي تتمثل في صكها مع مزيج من المعادن الأساسية (وقد فعل ذلك الكثير من الملوك و الأمـراء في السابق بهدف تحقيق مكاسب قصيرة المدى بينما تسببوا في حصول دمار اقتصادي كامل).

حالياً تأخذ النقود شكل الأوراق و تكتسب قيمتها من إمكانية التبادل أو ادخار القيمة بناءً علـى **الثقة** فقط . و هذه الثقة هي بشكل أساسي **الثقة في الإجراءات و الممارسات النقديـة التـي تنفذها الدولة التي تصك تلك النقود** . و من أجل أن يقبل الناس بالعملـة و الاحتفـاظ بهـا كمخزن آمن للقيمة إلى أن يحتاجوا لإنفاقها ويجب أن يكون هناك توقع معقول بأن قيمة تلـك النقود ستبقى ثابتة . إلا أن تحقيق الاستقرار **المطلق** مستحيل ولكن يمكن تحقيق **قدر معقـول من الاستقرار** دون التعرض لمخاطر وخسائر كبيرة جداً .

أوضحت الاقتصاديات شروط تحقيق ذلك النوع من الاستقرار حيث تسـاعد إدارة الاقتصـاد الشامل و السياسات المناسبة على تجنب مخاطر التضخم من ناحيـة و الركـود الاقتصـادي والانكماش الكبير من ناحية أخرى . و لكن ما هي الشروط المؤسسية التي تضـمن سـلامة إدارة الاقتصاد الشامل .

غالباً ما يواجه العمل اليومي للدولة ما يواجهان احتياجات ملحة ويخلقان الرغبة فـي تـوفير حدود الإنفاق التي تسمح بها الموازنة . و في مثل ذلك الواقع يجب أن تقوم الدولـة بإعـادة بتأجيل الأمور الضرورية من أجل مواجهة الحالات الطارئة . و لكن يمكن أن تتبـع بعـض الحكومات الطريق الأسهل و ذلك عن طريق صك **المزيد من النقود** و اسـتخدامها **للإنفـاق الإضافي** . و يمكن أن يتم هذا الأمر بعدة طرق (بقيام الدولة لسندات الديون و بيعها للمصرف المركزي و تخفيض معدل الفائدة و من ثم اقتـراض الأمـوال مـن المصـارف و توجيـه

المصارف المركزية بشكل مباشر لطباعة العملات الورقية و غير ذلك) . و إذا ما اســتخدمت هذه الإجراءات بدون حدود فإنها تؤدي إلى التضخم الذي يشبه **تخفيض قيمة العملة** مما يؤثر بشكل سلبي على النشاط الاقتصادي بأكمله و بشكل أولي على المدخرات و الاستثمار .

الجهات النقدية المستقلة : أظهرت تجارب الدول في اقتصاد الســوق أن الطريقــة الوحيــدة لتقليص مثل تلك المخاطر تكمن في أن تعهد الدولة بمسؤولية السياسات النقديــة إلــى **جهــة مستقلة تماماً** وعادة ما تكون تلك الجهة المصرف المركزي أو ما يعادله و هو يلتزم بشــكل رئيسي أو بشكل وحيد بالمحافظة على قيمة العملة المحلية و بهــذه الطريقــة يبقــى توســيع وتقليص الكتلة النقدية بيد **القطاع العام** ولكن **خارج نطــاق ســيطرة الدولــة** إن المصــرف المركزي لايعتبر جزءاً من الحكومة بالمعنى الضيق . ففي الكثير من الدول تكون صلاحيات المصرف المركزي مسندة له من قبل الكونغرس أو البرلمان لفترة طويلة نسبياً بعد الدراســة الدقيقة ولايمكن إلغاء تلك الصلاحيات إلا من خلال انعقاد البرلمان و اتخاذ قرار بذلك[64] .

إن القانون الداخلي للبنك المركزي أو ما يعادله عادةً ما يبين أن تنفيذ السياسات النقدية هو فقط لتحقيق هدف المحافظة على قيمة العملة المحلية أو تحقيق الاستقرار النقدي . إن تعريف قيمة العملة يعني أنه يتوجب على المصرف تجنب انخفاض قيمة العملة ولكنه قد يعنــي الســماح بزيادة قيمة العملة . و بدلاً من ذلك فإن هدف ضمان الاستقرار يلزم البنك بالمحافظة علــى القيمة الحالية للعملة مقابل العملات الأخرى دون تخفيض أو زيادة كبيرين في القيمة . وعلاوةً على ذلك فإن القانون الداخلي للمصرف المركزي في بعض الدول يشير إلى أنه يتوجب على المصرف أن يحقق هدفين طويلي الأجل هما : الاستقرار النقدي و العمالة الكاملة[65] . ويــدفع هذا الخيار بالبنك إلى معايرة سياساته من أجل المحافظة على الاقتصاد في **الطريــق لضــيق مابين زيادة البطالة أو زيادة التضخم** .

كيف يتم تنظيم المصرف المركزي بالشكل الدقيق و ما هي الأهداف التي يجب أن يسعى إلى تحقيقها . إن هذين الأمرين هما قيد النقاش و الجدل . و مع ذلك فإن المسألة هنا تتمثل في أن جميع اقتصاديات السوق المتطورة تمتلك مصارف مركزية مستقلة و أن القسم الأكبــر مــن الاقتصاديات الجديدة أو الاقتصاديات في مرحلة الانتقال تتبنى تلك الفكرة . ولكن هذا النظــام ليس مضموناً بشكل كامل حيث أنه حتى سلطات المصرف المركزي قد تقع في الخطأ أو أنها قد تقع في بعض الأحيان في الخطأ و لكن التجربة أثبتت وجود زيادات كبيــرة فــي فــرص

الحفاظ على النظام النقدي السليم و بالتالي **خلق الأرضية المناسـبة للادخـار و الاسـتثمار والنمو**.

4-10 تشجيع القدرة التنافسية

بالإضافة إلى التركيز على المهام الرئيسية مثل تطبيق القانون والنظـام و تقـديم الخـدمات الأساسية و اتباع النظام المالي السليم فإن خلق اقتصاد السوق ينطوي على إلغاء مـن الكثيـر من الأدوار التي كانت الدولة تلعبها وبشكل رئيسي دورها في إنتاج البضائع و الخدمات فـي السوق و سيطرتها المباشرة على قرارات الإنتاج و التسويق . ولكن هذا يقتضي ظهور **أدوار جديدة** تصبح ضرورية لعمل اقتصاد السوق .

1-4-10 مقاييس النوعية و السلامة

من بين تلك المقاييس الاهتمام الذي يجب أن يولى لتشجيع القدرة التنافسية في الاقتصاد . ومن بين المهام المتعلقة بهذا الدور **إنشاء و مراقبة مواصفات النوعية** . حيث يجـب أن تحمـل المنتجات المصنعة للأسواق العالمية بالتحديد **ضمانة للنوعية و السلامة صادرة عن القطـاع العام** وخاصة فيما يتعلق **بالمواد الغذائية** (والأدوية و غيرهـا أيضـاً) . و حتـى الآن فـإن المواصفات القانونية المطبقة في سورية (على المستوردات) عالية جداً بشـكل يفـوق مـاهو مطبق في الكثير من الدول المتقدمة و لكن هـذا يعتبـر **وسـيلة غيـر جمركيـة لتقلـيص المستوردات** و بالتالي حماية المنتجات المحلية الأقل قدرة على المنافسة . وهناك عـدد قليـل من المنتجين المحليين (إن وجدوا) يلتزمون بمثل تلك القواعد الصارمة و التي يـتم تطبيقهـا بشكل حر في السوق المحلية . مما يضع المنتجين تحت رحمة السلطات التي يمكنها تطبيـق القوانين في أي وقت تشاء . و قد تعتبر القوانين نفسها غير قابلـة للتطبيـق عمليـاً نظـراً للاحتياجات الفنية اللازمة لتطبيقها أو لتكاليفها الكبيرة في مواجهة الأسعار المحددة من قبـل الدولة و القدرة الشرائية المحدودة للسكان . و في الكثير من الحالات يعني التطبيق الصـارم للقوانين إيقاف الإنتاج المحلي .

ويجب أن يتم تطوير هذا الواقع **حيث يجب أن يتم وضع مجموعة من مواصـفات النوعيـة والسلامة** بما يتماشى مع تلك القائمة مع دول الـ OECD على أن تطبق بشكل متساوٍ علـى

الواردات و المنتجات المحلية من البضائع و الخدمات بغض النظر عن وجهة التصدير أو الأسواق المحلية .

10-4-2 تشجيع التصدير والاستثمار

هناك دور جديد يمكن أن يلعبه القطاع العام و هو تشجيع القدرة التنافسية من خلال **تشجيع الصادرات** إلى الخارج و أيضاً **تشجيع الاستثمار الخارجي** لضمان دخول القطر ضمن الاقتصاد و الأسواق العالمية . و يتضمن هذا الأمر تقديم الدولة للدعم المباشر لمنتجات الدولة (وخاصةً لتشجيع صورتها التصديرية) و الدخول في اتفاقيات مع الدول الأجنبية (مثل الاتحاد الأوربي) و المؤسسات مثل منظمة التجارة العالمية و تقديم المساعدة للأعمال المحلية لفتح الأسواق العالمية و اتخاذ الخطوات اللازمة لزيادة قدرة القطر على اجتذاب رأس المال الأجنبي و تعديل السياسات المحلية بحيث تتماشى مع متطلبات تلك العلاقات الدولية . و تقدم هذه الدراسة العديد من توصيات السياسات لتحقيق هذا الدور بما فيها التحرير الكامل للصادرات والدخول في اتفاقيات التجارة و توسيع مكتب الاستثمار الحالي و تحويله إلى وكالة سورية مستقلة للاستثمار الخاص .

10-4-3 تشجيع القدرة التنافسية

هناك دور هام آخر يمكن أن تلعبه الدولة لتشجيع القدرة التنافسية وهو تحسين القدرة التنافسية للقطر . و يختلف هذا المفهوم عن القدرة التنافسية **الاقتصادية الجزئية** (التي تتعلق بكفاءة الشركات على إنتاج منتجات معينة) وهي تتضمن أيضاً **التكاليف الإضافية** المفروضة على القطاع الخاص بسبب **عدم كفاءة بعض الأجهزة الحكومية** و **انخفاض نوعية السلع والخدمات الحكومية** .

وهناك الكثير من الأمثلة التي يمكن إيرادها هنا حيث تزيد الطرق السيئة من تكاليف النقل ويؤدي عدم توفر الطاقة إلى إعاقة العمل في المعامل و تهدر الإجراءات البيروقراطية المعقدة الكثير من وقت المدراء و العمال بطرق غير منتجة (بغض النظر عن خسارة الموارد الموازنية الهامة في الدولة) . و تؤدي الضرائب الكثيرة إلى التشوه في القرارات الإنتاجية وتؤدي إلى التخصيص غير الكفء للموارد . كما أن نظام الأسعار يؤدي إلى إعطاء مؤشرات خاطئة للشركات الخاصة مما يؤدي إلى الفشل في خلق الكفاءة و القدرة التنافسية . كما يؤدي النظام المطبق على تقديم القروض و القطع الأجنبي إلى التشويه في تنفيذ الأعمال. ويؤدي البطء في العمل في المكاتب الحكومية إلى الكثير من التأخير في القرارات الخاصة . ويفضي تفشي الفساد في ا لجهات الحكومية إلى زيادة تكاليف الأعمال و المزيد من المساهمة في عدم الكفاءة . ويؤدي الإفراط في حجم الجهاز الحكومي إلى ارتفاع الضرائب بشكل كبير

مما يؤدي إلى انخفاض القدرة على تحقيق الربح وإعاقة الاستثمار و النمو و زيـادة تكـاليف الإنتاج المحلي (إلا إذا تم تخفيض ضرائب التصدير و تطبيقها بشكل فعال) .

إن إصلاح أجهزة الدولة من أجل تحسين القدرة التنافسية من المكونات الضـرورية للعمليـة الانتقالية من الاقتصاد المركزي إلى اقتصاد السوق . و في الكثير من الدول تعرض القطـاع العام للكثير من حالات عدم الكفاءة على مدى السنوات وقام بتنفيذ فعاليات لم يكن عليه تنفيذها أبداً و أدى إلى وجود إجراءات تتميز بالإفراط في التعقيد و إلى تكرار العمل و عدم انسجامه بين مختلف الجهات البيروقراطية . و يعتبر التعديل الإداري لجهاز الدولـة فـي مثـل تلـك الحالات من المتطلبات الأساسية لتحسين القدرة التنافسية في الأجهزة الحكومية . وهو يتضمن الكثير من النواحي مثل انسحاب الدولة من الفعاليات غير الضرورية و التي يفضـل تركهـا للقطاع الخاص و تبسيط تنظيم ذلك الجهاز و الإجراءات المطلوبة للتعامـل معـه و تحريـر بعض الفعاليات الخاضعة للتنظيم المفرط وذلك من أجل تخفيف العبء على كل مـن القطـاع الخاص والتكاليف الحكومية المترتبة على المحافظة على إجراءات غير مفيدة و معيقة للإنتاج و تحسين كفاءة القطاعات التي يجب زيادة نشاطات الدولة فيها مثل التعليم و الرعاية الصحية والقانون و النظام و الدفاع و الخدمات الأساسية) .

5-10 الظروف الاقتصادية للاستثمار الخاص

تضمنت الأقسام السابقة من الدراسة عرضاً تفصـيلياً للمتطلبـات **القانونيـة و المؤسسـية الضرورية** لوجود اقتصاد السوق بما في ذلك المتطلبات المؤسسية العامة و المهام الضرورية للدولة . وهي أمور ضرورية و لكنها غير **كافية** . فقد تتواجد الاحتياجات المؤسسـية بـدون الظروف **الاجتماعية والاقتصادية** اللازمة و لكن اقتصاد السوق سوف لن يتمكن من العمـل بالشكل المطلوب أو أنه لن يتمكن من تحقيق النمو المستدام . وتتعلق هذه الظروف الاقتصادية ببعض النواحي الرئيسية للنظام الاقتصادي التي لا تعتمـد علـى الإجـراءات القانونيـة أو المؤسسية وتتضمن تلك النواحي ما يلي :

- **حرية تنقل الموارد**
- **كفاية الحوافز**
- **انخفاض التكاليف الإضافية**
- **القدرة على التنبؤ**

وتميز هذه العناصر النظام الاقتصادي الذي يتضمن الظروف المناسبة للاستجابة الإيجابية لرأس المال الخاص على شكل استثمارات و ابتكارات و تنمية . و تعتبر هذه الظروف أموراً مكملة للمتطلبات المؤسسية الأساسية التي تحدثنا عنها سابقاً .

إن العنصر الأولي للتنمية في اقتصاد اليوم الذي يقوده العلم لايتمثل في الموارد الطبيعية وإنما في التوفير المناسب **للكفاءات و الخبرات البشرية** . حيث يتوجب على أية دولة راغبة في تحقيق الرفاه لشعبها أن تبذل قصارى جهدها لتشجيع هذا العامل الهام . ويتطلب هذا الأمر خلق نظام التعليم المناسب و تشجيع الإبداع . ومع ذلك فإن هذه المتطلبات من المتطلبات العامة للدول النامية ونحن نذكرها هنا في معرض الحديث حيث لا يمكن وضع أية توصية خاصة من توصيات السياسات إلا إذا عرضنا مبدأ تشجيع التعليم و الإبداع لدى الناس .

أما الظروف الاقتصادية ذات العلاقة المباشرة و التي يجب أن تنتشر على نطاق واسع فهي الظروف المذكورة أعلاه . حيث يجب أن تتمتع الموارد الاقتصادية المتاحة لبلد ما بالقدرة على **الحركة** أي أنه يجب أن يكون من السهل إعادة تخصيصها و ذلك بما أن عملية التنمية قد تتطلب نقل بعض تلك الموارد من الاستخدامات القديمة إلى استخدامات جديدة . كما يجب أن يخلق الهيكل الضريبي و السياسات الاقتصادية المتعلقة به **مجموعة مناسبة من الحوافز** وألا يؤدي إلى التشوهات و إنما يجب أن يشجع على الاستثمار أكثر من الاستهلاك غير الضروري والكفاءة و الإبداع أكثر من العادة و الفعاليات المنتجة أكثر من الكسل و التوقعات. يجب أن تبقى **التكاليف الإضافية** (التكاليف التي تترتب "خارج المعمل" و خارج نطاق سيطرة الشركة الخاصة) في أدنى حد ممكن . أما الواقع المؤسسي والاقتصادي فيجب أن يكون **مستقراً و شفافاً** . وسوف تستعرض فيما يلي بعض انعكاسات هذه الظروف .

6-10 حرية تنقل الموارد

لايمكن للتنمية خلق الموارد من لاشئ إلا أنها تعيد تنظيم تلك الموارد بشكل أكثر كفاءة . ومن أجل تحقيق هذا الأمر يجب أن تكون الموارد قادرة على التنقل . و يجب أن تتم إعادة توزيع الموارد على الفعاليات الجديدة . كما أنه من الضروري إدخال الموارد الخارجية إلى القطر وتحقيق الالتقاء بين المستثمرين والمدخرين . ويجب أن يتمكن من يحتاجون إلى الأراضي من إيجاد الناس الراغبين ببيع أراضيهم . وأن يتمكن من يعملون على أماكن الإنتاج التي لا تتمتع بالكفاءة القدرة على الانتقال إلى مكان يساعدهم على استخدام مواهبهم بطريقة أكثر إنتاجية . وهكذا فلا يمكن تحقيق التنمية دون تحقيق قدرة الموارد على التنقل .

ويجب أن يتم تحسين تنقل الموارد عن طريق إزالة **معوقات التنقل** و تتمثل هذه المعوقات بما يلي :

- **الحواجز التجارية**
- **عدم كفاءة النظام المصرفي**
- **معوقات القطع الأجنبي**
- **عدم وجود أسواق رأس المال العاملة**
- **المعوقات المفروضة على الاستثمار الأجنبي**
- **صرامة أسواق العمل**
- **القيود المفروضة على أسواق الأراضي**
- **القيود المفروضة على الحصول على المعلومات وتبادلها**

و تمكن إزالة هذه المعوقات و مايشبهها الموارد المالية و المادية والتقنيـة و البشـرية علـى التنقل بحرية مما يسهل تخصيص الموارد بشكل أفضل و زيادة الإنتاجية .

كما أن إنشاء **نظام مصرفي مناسب** مكون ضروري من مكونات برنامج زيادة حرية الموارد على التنقل . فبدون وجود المصارف المناسبة لا يمكن تنفيذ الأعمال وحتى لو أمكن تنفيـذها فتبقى إمكانية ازدهارها و زيادة قدرتها التنافسية محدودة .

10-7 الحوافز المناسبة

تتمتع جميع الحوافز بجوانب إيجابية و جوانب سلبية لـذا فهنـاك حـوافز طبيعيـة للنـاس والشركات للعمل في نوع أو آخر من أنواع الفعاليات . وتخلق الحكومات المزيد من الحوافز (أو المثبطات) للقطاع الخاص عندما تتبنى القواعد و تفرض الضرائب أو تمنح الـدعم ممـا يؤثر على جاذبية أو قدرة الفعاليات الاقتصادية على تحقيق الربح أو يغير من القيمة النسـبية للموارد أو المنتجات . فإذا ما تم فرض ضريبة على السلعة **أ** وليس على السلعة **ب** فإن هـذا الإجراء يجعل السلعة **أ** أغلى مما كانت عليه في السابق مقارنة بالسلعة **ب** وهكذا يخلق حـافز لاستهلاك المزيد من **ب** والأقل من **أ** . و يمكن أن يؤدي هذا الحافز إلى المزيـد مـن النمـو والمزيد من الكفاءة أو أنه يمكن أن يؤدي إلى نسبة نمو أقل و نسبة كفاءة أقل أو ربما يكـون محايداً . إن قدرة الحوافز على خلق النتائج المطلوبة من العوامل الضرورية لاقتصاد السـوق

المزدهر وذلك نظراً لأن فعاليات القطاع الخاص يمكن أن تتأثر بالدولة وذلـك عـن طريـق الحوافز التي تتضمنها السياسات الاقتصادية بشكل رئيسي . ومايهم في هذا المجال ليس قصد أو رغبة الحكومة و إنما الحوافز الاقتصادية الفعلية التي تخلقها تلك السياسـات و نـوع رد الفعل الذي يخلق لدى العاملين في مجال الاقتصاد تجاه هذا النوع من الحوافز .

تعتبر **الضرائب والدعم** من الأدوات الرئيسية التي تستخدمها الدولة لخلق الحوافز . و مع ذلك فإنه من السهل تحقيق تشوهات كبيرة بسبب سوء فهم الضرائب أو الدعم مما قد يـؤدي إلـى تحقيق عكس النتائج المرجوة .

10-7-1 بعض الأفكار الرئيسية حول الضرائب

إن **هيكل الضرائب المناسب** يعتبر من بين الأدوات الرئيسية لوضع الحوافز المناسـبة . لـذا فيجب أن يتمتع ذلك الهيكل بالسمات التالية :

- **البساطة**

يجب أن يكون هناك مجموعة قليلة من الضرائب يمكن جمعها بسهولة و أن تكون قدرة الناس على التهرب من دفعها محدودة . كما يساعد هذا الأمر على تجنب الازدواج الضريبي الـذي يحدث عندما تفرض الكثير من الضرائب على مختلف مراحل العملية الاقتصادية حيث يتكون الشكل "الهرمي" للضرائب مما يفرض ضرائب على الضرائب .

- **التصاعدية المعتدلة**

يستخدم نظام الضرائب عادة لتشجيع العدالة في توزيع الثروة و الدخل و الرفاهية بين أفـراد الشعب . و يساعد نظام الضرائب التصاعدية على تركيز الضرائب على الشرائح المرتفعة من الدخل و الثروة و يؤدي إلى استخدام العوائد الناتجة لتحسين الظـروف المعاشـية و الآفـاق الاقتصادية للشريحة الأفقر من السكان . ويتم هذا الأمر على سبيل المثال من خلال ضـريبة الدخل بمعدلات متزايدة على شرائح الدخل (مع إعفاء الشرائح الأدنى من الدخل من الضريبة) أو من خلال التكليف الضريبي على الثروة التي تتجاوز حداً معقولاً .

و مع ذلك فإن مبدأ التكليف الضريبي التصاعدي قد لا يشجع الناس على تجاوز حد معين من الثروة والدخل وسوف يحرم الشركات الناجحة من تحقيق الأربـاح اللازمـة للمزيـد مـن

الاستثمارات . و في الواقع فسوف يؤدي ذلك النظام إلى فرض ضرائب أعلى على الشركات الناجحة (التي تكسب أموالاً أكثر) من الشركات الفاشلة (التي تكسب أموالاً أقل) مما يؤدي إلى حصول الشركات الخاصة التي لا تتمتع بالكفاءة على معاملة أفضل و لايساعد على تشـجيع الشركات الأكثر كفاءة . لذا فإن النظام الضريبي المناسب يجب أن يكون تصـاعدياً و لكـن بشكل معتدل . إن التكليف الضريبي للدخول الأعلى يجب أن يكون مرتفعاً بما فيـه الكفايـة ليشجع على العدالة ولكنه يجب أن لا يكون مرتفعاً جداً بحيث لا يترك موارد كافيـة لزيـادة الاستثمار بين أيدي المتعاملين و الشركات مما يخفف من رغبة القطاع الخاص فـي تحقيـق النجاح .

- **التكليف الضريبي على الأصول الثابتة بدلاً من الإنتاج**

من الأفضل فرض جزء من ضريبة الشركات على الموارد الثابتة ولـيس علـى الإنتـاج أو الدخل الذي يتم تحقيقه من تلك الموارد من أجل تشجيع الإنتاج . وسوف يؤدي فرض جـزء معقول من ضريبة الشركات على الموجودات الثابتة مثل الأرض أو رأس المال إلى تخفـيض العبء الضريبي على الدخل الناجم عن زيادة الإنتاج . وبالتالي يشجع هذا الأمـر الشـركات الخاصة على زيادة إنتاجها . و لكن هذا لا يعني عدم فرض الضريبة على الدخل وإنما أن يقع **جزء** من العبء الضريبي على الموجودات الثابتة . وهكذا يتم تكميل ضريبة دخل الشـركات بضريبة على الأصول الإنتاجية التي تملكها تلك الشركات .

- **فرض الضرائب على الاستهلاك و الموجودات غيـر المنتجـة بـدلاً مـن المـدخرات والاستثمارات**

تشكل الدخول المخصصة لاستهلاك المواد غير الضرورية و الثروات التي يحتفظ بها علـى شكل موجودات غير منتجة (وخاصة أصول الرفاهية) موارد استثمارية و تنموية هامة . لـذا فيجب أن تكون الضرائب المفروضة على مثل تلك الموجودات أعلى من تلك المفروضة على المدخرات أو الاستثمارات مما يشجع على استخدام تلك الموارد في مجـالات أكثـر إنتاجيـة وإعادة توجيه بعض قيمها (على شكل ضرائب) التي يمكن أن تستخدم في تحقيـق أغـراض أكثر فائدة من الناحية الاجتماعية . يمكن تحقيق التكامل بين الضريبة على الدخل الشخصـي والضريبة على الممتلكات الشخصية مثل العقارات و السيارات . ويجب أن تعفـى الأمـوال المودعة في المصارف من الضرائب حيث أنه يمكن استخدامها لأغراض إنتاجية عندما يقـوم المصرف بإقراضها للآخرين . ويتم عادةً استخدام إحدى الأدوات التي تساعد علـى مكافـأة الاستثمار و تجنب خلق الحوافز التي تدفع إلى الاستهلاك وتتمثـل تلـك الأداة فـي فـرض

الضرائب على **الدخل غير المستثمر** و إعفاء الدخل المستثمر من الضـريبة . فعلـى سـبيل المثال يمكن أن تفرض الضرائب على أرباح الشركات على الأرباح الموزعة فقط أما الأرباح المعاد استثمارها فيجب أن تكون معفاة إما بشكل كامل أو جزئي من تلك الضرائب .

- **التكليف الضريبي المعتدل**

تنتج الضرائب عن الإنتاج و لكن الضرائب الكبيرة تعيق العاملين في المجال الاقتصادي عـن متابعة الإنتاج وتوسيعه من خلال الاستثمار . و هكذا فيجب أن لا تؤدي الضرائب إلى "قتـل الدجاجة التي تضع بيوضاً من ذهب" .

- **كفاءة التحصيل**

تتميز الضريبة الجيدة بسهولة التحصيل . حيث أنه من الصعب تطبيق نظام التكليف الضريبي المعقد ، لذا فإن بساطة الضرائب تسهل عملية جبايتها . و تساعد الضرائب المعتدلـة علـى تقليص حجم التكليف الضريبي مما يحسن من كفاءة جبايتهـا . و هنـاك بعـض المكاسـب الإضافية في مجال الكفاءة تنتج عن طريقة التكليف الضريبي الذي يشجع على **مراقبة دافعـي الضرائب لبعضهم البعض** . و هذا مايحدث على سبيل المثال في نظام ضريبة القيمة المضافة.

- **تجنب الازدواجية والأثر الهرمي**

تتميز الكثير من الضرائب غير المباشرة بالأثر **الهرمي** . فإذا ما تم فرض ضريبة مـا فـي إحدى مراحل التصنيع أو التسويق فإن تلك الضريبة تضاف إلى تكلفة المنتج ، لذا فإن وضـع المزيد من الضرائب في المرحلة اللاحقة يفرض على الضريبة التي تم دفعها سـابقاً أيضـاً . وهكذا يقوم دافع الضريبة بدفع ضريبة على الضريبة وهو أمر لا يتمتع بالكفاءة . فعلى سبيل المثال إذا ما تم دفع ضريبة على منتج زراعي ما فإن تلك الضريبة تزيد من التكلفة من 100 إلى 110 و إذا ما تم دفع 10% أيضاً على المنتج المصنع فإن تل الضريبة تدفع على القيمـة التي تساوي 110 مما يرفع قيمة السلعة إلى 121 وهكذا تفرض ضريبة بنسـبة 10% علـى ضريبة تم دفعها سابقاً .

وتشكل **ضريبة القيمة المضافة** إحدى الطرق المناسبة للتكليف الضريبي . و تنطـوي هـذه الضريبة على نسبة موحدة (تتراوح عادة بين 6% و 15% في أغلب الـدول) علـى جميـع **المبيعات** . و تبقى تلك النسبة ثابتة في كل حلقة من حلقات العملية الاقتصـادية إلا أن البـائع (أي المصنع) يمكن أن يقتطع مبلغ ضريبة القيمة المضافة التي قام بدفعها على المسـتلزمات

التي قام بشرائها لإنتاج تلك السلعة . وهكذا فإن ضريبة القيمة المضافة التي يدفعها ذلك المصنع تقتصر على **القيمة الإضافية** (التي تتجاوز قيمة المستلزمات) التي تم تحقيقها في مرحلة ما مثل مرحلة التصنيع . ويساعد هذا النظام على تجنب الأثر الهرمي أو الازدواجي للضرائب على طول السلسلة التصنيعية و التسويقية .

وهناك مشكلة واحدة في ضريبة القيمة المضافة تتمثل في تركز الصعوبات في تنفيذها في القطاعات الكبيرة ذات النشاط الاقتصادي غير الرسمي حيث يتطلب تحصيل ضريبة القيمة المضافة تنفيذ المعاملات الاقتصادية بشكل رسمي و تبادل الفواتير الإيصالات القانونية وهو أمر لايسهل تطبيقه في الشركات الصغيرة كتلك التي يقوم بتشغيلها المزارعون شبه الأميين والباعة الجوالين و أصحاب المحال الصغيرة الذي يحصلون على مستوى متدنٍ من التعليم . ومع ذلك يتمكن المختصون في مجال الضرائب من وضع الحلول المناسبة لتطبيق ضريبة القيمة المضافة في مثل هذا المناخ و من وضع آليات المتابعة المناسبة لتطبيق تلك الضريبة وتعميمها بشكل تدريجي على جميع الفعاليات الاقتصادية .

تقدم ضريبة القيمة المضافة طريقة مفيدة للمراقبة حيث يهتم كل دافع ضريبة بمراقبة الآخرين. فعلى سبيل المثال يتوجب على شركة ما دفع معدل الضريبة القيمة المضافة على جميع مبيعاتها و لكن باقتطاع الضريبة المضافة التي تم دفعها عند شراء المستلزمات . ومن أجل اقتطاع تلك الضريبة لابد من الحصول على مايثبت بأنه قد تم دفع تلك الضريبة على المستلزمات وهكذا يتوجب على تلك الشركة أن تطلب من مورد المستلزمات مثل ذلك الإثبات (وعادةً ما يكون ذلك على شكل فاتورة نظامية تثبت دفع الضريبة) . و يؤدي ذلك إلى خلق **سلسلة مراقبة متبادلة** تساهم بشكل كبير في جباية الضرائب بشكل مناسب و تقليص التكاليف التي تتحملها الدولة وهو أمر قامت الكثير من الدول التي تطبق هذا النظام بتجربته . كما يساعد تنفيذ المراقبة المباشرة و المؤتمتة لذلك النظام و **تدقيق** الإثباتات الموجودة حول الدخل أو الثروة (مثل رقم الحسابات المصرفية و سجلات الممتلكات مثل المنازل و السيارات والموارد الأخرى المشابهة) و إخضاع دافعي الضرائب **للتدقيق العشوائي المباشر** وفرض **عقوبات صارمة (بما فيها السجن) على المخالفين** على تحسين كفاءة هذا النظام .

10-7-2 المخطط العام للهيكل الضريبي المناسب

أشار الفصل السابق إلى ضرورة التعديل الضريبي و السمات الرئيسية التي يجب أن يتمتع بها الهيكل الضريبي . وتتضمن تلك السمات البساطة و الحوافز المناسبة و كفاءة التحصيل

والعدالة الاجتماعية وهي أمور لا يتمتع بها النظام الضريبي الحالي في سورية . ويجـب أن يتضمن الهيكل الضريبي المناسب **عدداً قليلاً من الضرائب الأساسية** مثل :

ضريبة القيمة المضافة : المطبقة على كل مرحلة من مراحل العملية الاقتصادية والتي تساعد على تجنب الازدواجية و تقلص من التشوهات . ويتم تطبيق معدل واحـد لايتجـاوز 15% ويمكن أن يكون أقل (القيمة المقترحة 10%) . و يمكن إعفاء بعض المـواد (مثـل المـواد الغذائية الأساسية كالخبز بالنسبة لسورية) من أجل أسباب اجتماعية . ويمكن منح إعفاءات أو تخفيضات على قيمة الضريبة المضافة على البضائع المصدرة .

ضريبة الدخل[66] : يجب أن يتم فرض ضريبة الدخل الذي **يفوق حداً معقولاً** مما يسمح بإعفاء القسم الأكبر من الطبقة العاملة . ويمكن أن تدفع تلك الضريبة من قبل الأشخاص و الشركات ولكن الدخل الذي يحصل عليه الأشخاص من أرباح الشركات (التي تم تكليفها ضـريبياً فـي الشركة) يجب أن لا يخضع للتكليف الضريبي و ذلك لتجنب الازدواج الضريبي علـى نفـس الدخل . ويجب أن يكون عدد شرائح الدخل محدوداً مع زيادة معتدلة فـي **معـدل الضـريبة الحدي** على كل شريحة . ويجب أن تشمل الشريحة الأولى المعفاة من الضريبة دخـل القسـم الأكبر من العمال و الموظفين الإداريين والمزارعين وأصحاب المحـال التجاريـة الصـغار بحيث لايدفع هؤلاء ضريبة على الدخل . ويجب أن تخضع الشريحة العليا لضـريبة حديـة لاتتجاوز 40% في الاقتصاد الذي يسعى إلى تشجيع النمو السريع . و من أجل الحصول على ذلك المعدل يجب أن تكون الضريبة الاسمية على الشريحة العليا في سـورية 30% مضـافاً إليها ضريبة المجهود الحربي و الإدارة المحلية لتصل إلى 39.90% . ويجب أن يتم تحـديث شرائح الدخل بشكل آلي كل سنة حسب آلية بسيطة معلنة مثل الزيادة السنوية للرقم القياسـي لأسعار المستهلك . **ويجب أن يعفى الدخل المستثمر بشكل كامل أو جزئي من الضريبة** .

ضريبة الأصول الثابتة : نسبة ثابتة (لاتتجاوز 1%) من **القيمـة الفعليـة** للأصـول القابلـة للتسجيل و التي تمتلكها الأسر و الشركات مع إعفاء الممتلكات الشخصية **حتى حد معين** (مثلاً 100 000 دولار) . و تدفع الضريبة فقط على الثروة الشخصية التي تتجاوز ذلك الحـد . و تدفع **ضريبة الأصول الشخصية الثابتة** على المباني السكنية و الأراضي و السـيارات . أمـا **ضريبة الموجودات الثابتة المنتجة** فهي تدفع على المباني التجارية أو الصناعية و المعدات و وسائط النقل غير السيارات . و يجب أن تكون معدلات الأصول الثابتة الشخصية أعلى (1% مثلاً) من ضريبة الشركات (0.5% مثلاً) ويجب أن تحسب كـلا الضـريبتين حسـب قـيم

الموجودات في السوق . ويجب أن يعتمد هذا التقييم بشكل مبدئي على قيم السوق الفعلية و أن يتم تحديثه ليأخذ بعين الاعتبار التحسين و الاهتلاك و التضخم . **ويجب ألا يكـون هنـاك أي حسم أو إعفاء على هذه الضرائب** . ويجب أن تدفع الضرائب على الأراضي أمـا الأشـجار والحيوانات فيمكن أن تعفى من تلك الضرائب .

الرسوم الجمركية على الاستيراد : رسم بسيط موزع على فئات قليلة نسبياً حيث تفرض نسبة معتدلة على قيمة البضاعة المستوردة (سيف) حسب أسعار الصرف في السوق . أمـا بقيـة الضرائب أو النفقات والرسوم الإضافية الأخرى فيجب أن يتم إلغاؤها بحيث يتم تطبيق تعريفة واحدة فقط . و من أجل تشجيع الاستثمار و تسريع التطور التقني **فيجـب أن تتمتـع جميـع واردات المعدات و الآلات بالإعفاء من التعريفـة الجمركيـة** بمـا فيهـا الآلات الزراعيـة والصناعية و الحواسب و معدات الاتصالات ووسائط النقل الثقيلة . **أما وسائط النقل الخفيفة و السيارات لسياحية فيجب أن لا تدخل ضمن هذه الشريحة** .

الرسوم أو الضرائب الواجب فرضها على الصادرات : تؤدي تلك الرسوم إلى تخفيض قـدرة البلد على المنافسة التصديرية وتؤدي إلى قيام الأجانب بدفع الضريبة للقطر و هو أمر غيـر واقعي فالكثير من الدول لا تفرض أية ضريبة على الصادرات وقد قامـت سـورية مـؤخراً بإلغاء جميع ضرائب التصدير[67]و في الواقع فإن تلك الدول تقدم *دعماً* للتصدير مـع أن ذلـك الدعم في تناقص مستمر حسب اتفاقيات منظمة التجارة العالمية وعدم إمكانية تقديم المزيد من الدعم.

أما الضرائب المتبقية الأخرى فيجب أن تلغى تماماً مثل "**رسم الطابع**" و **الضرائب الخاصـة** على **بعض المنتجات** أو على بعض **المعاملات** الخاصة (مثـل الضـرائب علـى الميـراث والضرائب على بيع أو نقل ملكية العقارات وغيرها)[68]. وهناك استثناء واحد لهذه القاعدة وهو السماح **ببعض الضرائب الخاصة على المنتجات المؤذية** مثل المشـروبات الكحوليـة و منتجات التبغ وذلك لعدم التشجيع على استهلاكها[69] . و هناك استثناء آخر يتمثل في **الضرائب البيئية** إذا ما تم استخدام الضرائب لعدم التشجيع على الإضـرار بالبيئـة . وهنـاك بعـض الخدمات **غير الأساسية** التي تقوم الدولة بتقديمها **عند الطلب** والتي يمكن أن تقوم **بتسـعيرها**

---

[67] استمرت سورية في فرض ضرائب التصدير لفترة طويلة و لكن آخر إعفاء من تلك الضرائب تم في شهر تموز 1999 (على القطن المحلوج) .

ولايعتبر ذلك السعر بمثابة ضريبة و إنما رسماً يغطي تكاليف بعض الفعاليـات التـي تقـوم الدولة بتنفيذها دون أن تكون ملزمة بذلك . أما الخدمات الأساسية التي تقوم الدولـة بتقـديمها فيجب أن تكون مجانية[70] .

3-7-10 الدعم

في بعض الأحيان يكون من الصعب فهم معنى الدعم . فعندما يدفع للمزارع سـعراً يغطـي تكاليف إنتاجه قد يبدو مندهشاً إذا ما قيل له أن دعماً ما يقدم له . ولكن في الواقع فإن مفهـوم الدعم ليس له علاقة بتكاليف الإنتاج المترتبة على المزارع و إنما **على تكاليف الإنتاج الأكثر كفاءة** . و يعتبر المفهوم الرئيسي لفهم الدعم هو **تكاليف الفرصة البديلة** .

فأينما استخدمت الوسائل النادرة لتحقيق بعض الأهداف الاقتصادية فبشكل أوتوماتيكي لايمكن **تخصيص** تلك الوسائل **لتحقيق أهداف أخرى** . و لتقييم مافإذا كانت الوسائل تسـتخدم بشـكل كفء أم لا فيجب مقارنة استخدامها الحالي **بالاستخدام الأمثل الممكـن الآخـر** . و إذا كـان شخص ما يعمل مقابل أجر يساوي 3000 ليرة في الشهر و يعرض عليه عمل بأجر يسـاوي 5000 ل.س فإن تكاليف الفرصة البديلة لعمله القديم هي 5000 . فبمتابعة العمل القـديم لـن يتمكن من القيام بالعمل الجديد بأجر 5000 ل.س وهكذا فإنه "سيخسـر" مبلـغ 2000 ل.س شهرياً. فهو يحصل على أجر مقابل عمله بقيمة 3000 ل.س ولكن تكاليف الفرصـة البديلـة لعمله هي 5000 ل.س .

و إذا ما قام شخص بزيارة محل ما و عرض عليه سلعة بقيمة 30 ل.س ولكنه يعـرف أنـه يمكن شراء نفس السلعة بسهولة في محل آخر و بسعر 20 ل.س فإن تكاليف الفرصة البديلـة للسعلة هي 20 ل.س ويمكن لصاحب المحل أن يقول أن مبلغ 20 ل.س قليل جداً لأن تكاليف الإنتاج هي 30 ل.س لذا فلا يمكنه تقديم أي حسم ولكن بالنسبة للمستهلك فإن شراء السـلعة من ذلك المحل بمبلغ 30 ل.س يمكن أن تؤدي إلى خسارة نقدية : أي أن تكـاليف الفرصـة البديلة هي 20 ل.س .

وإذا ما وجد صاحب المحل أحداً (شخصاً غنياً أو الدولة) راغب بدفع مبلغ 30 ل.س مقابـل سلعته فهو يتمكن بالكاد من تغطية تكاليفه ولكن في الواقع فهو يحصل بهذا الشكل على دعم . **فالدعم هو الفارق بين السعر المدفوع و تكاليف الفرصة البديلة مقابل نفس السلعة** . والدليل

على تقديم دعم في هذه الحالة هو أن **الشاري يمكنه الحصول على شروط افضل من الشـراء من مكان آخر** .

الدعم ضروري لأن الحياة ليست اقتصاداً فقط **فلأسباب اجتماعية** على سـبيل المثـال تمـنح بعض الفئات الاجتماعية دعماً (يدفع لهم أكثر من تكاليف الفرصة البديلـة مقابـل السـلع أو الخدمات التي يقومون بإنتاجها) فعلى سبيل المثال يمكن أن يدفع راتب لشخص عاطـل عـن العمل (لاينتج شيئاً) وهذا يشكل دعماً لأن القيمة الاقتصادية للإنتاج هي صفر ومع ذلك يـتم دفع مبلغ لذلك الشخص العاطل عن العمل . وفي بعض الحالات الأخرى يكون الـدعم فـي زيادة القدرة على شراء بعض السلع . فقد يكون من الصعب إنتاج سلعة ما على سبيل المثـال لذا فغالباً ما تقوم الدولة بدفع جزء من التكاليف أقل من تكاليف الغذاء بحيث يتمكن الفقراء من شراء تلك المادة الغذائية . وهكذا يدفع الناس مبالغ أقل من تكاليف الفرصة البديلة للغذاء وهذا الفرق يسمى بالدعم . ولا يتشكل دعم المنتج من دفع مبلغ يفوق تكاليف الإنتاج المترتبة علـى المنتج . **بل يتواجد دعم المنتج من دفع مبلغ يفوق المبلغ الذي يمكن شراء المنتج به مـن مكان آخر** .

وقد أولت دراسات السياسات اهتماماً كبيراً لموضوع الدعم التي إذا ما اعتبر تطبيقها ضرورياً **فيجب أن يكون حجم التشوهات الناتج عنها في الحدود الدنيا الممكنة** . و لسوء الحظ فـإن الدعم العادي لا يتماشى مع هذا المبدأ بسهولة . و من بين أكثر التشوهات حدوثاً هو **ضـعف تحديد الفئات المستهدفة** . فقد يستقر الدعم المقدم للفقراء في جيوب الأغنياء . و مـن بـين الأمثلة القائمة على ذلك بعض حالات الدعم الزراعي في سورية التي تقدم لمصـلحة كبـار المالكين . ويجب أن يتم توجيه الدعم بشكل أفضل للفئات المناسبة من المجتمع و التي تحتـاج فعلياً للدعم وهم عادة ما يكونون من صغار المنتجين والفقراء .

الدعم و تشوهات السعر : من مبين العيوب الأخرى للكثير من حالات الدعم هو أنها تـؤدي إلى **تشوهات سعرية** . و هذا هو حال الدعم الذي يتم توجيهه من خلال دفـع **أسـعار أعلـى للمنتجين** أو من خلال فرض **أسعار أقل على المستهلكين** (يمثل سعر القمح و الدقيق و الخبز في سورية مثالاً على ذلك) . إن هدف الدعم هو ليس تشويه السعر بحد ذاته و إنمـا يكمـن الهدف في تشجيع المنتج على إنتاج منتجات معينة بالرغم من عدم قدرتها على تحقيق الـربح وذلك بالسماح للمنتجين بالحصول على سعر مناسب مقابل منتجهم ولكن هذا في نفس الوقـت

يسمح للمستهلكين بدفع مبالغ أقل من التكاليف الحقيقية مقابل استهلاكهم اليومي من الخبز . ولكن هذه الأهداف النبيلة تؤدي إلى تشوهات سعرية تؤدي إلى وجود الكثير من المشكلات .

وهذا النوع من الدعم عن طريق الأسعار على سبيل المثال **غير موجه بشكل مناسب** حيث يتم دعم المزارعين الكبار شأنهم في ذلك شأن الصغار و المستهلكين الأغنياء شأنهم في ذلك شأن الفقراء . وبالإضافة إلى ذلك فإن **الأسعار المشوهة تدفع بالناس إلى صنع قرارات خاطئة** يمكن أن تكون مضرة بالاقتصاد بأكمله . و على سبيل المثال فإن دفع سعر مرتفع جداً مقابل منتج ما قد يدفع بالمنتج إلى هدر الموارد أو إلى عدم إنتاج منتجات أخرى قد تكون أكثر فائدة للمجتمع . و أخيراً **فإن الأسعار المحلية المشوهة تؤدي إلى تشويه التجارة العالمية** . فعلى سبيل المثال تظهر أسعار القمح و الدقيق و الخبز في سورية مخالفة كبيرة للأسعار العالمية وهي قد تؤدي إلى الفشل في عقد اتفاقات مع الدول الأجنبية أو الانضمام لعضوية منظمة التجارة العالمية . لذا فإن تعديل الأسعار ضرورة ملحة ولكنه لا يعني إلغاء أو تقليص الدعم . لذا فإن المشكلة تتمثل في **كيفية تعديل الأسعار دون تخفيض الدعم** .

10-7-4 الدفعات المباشرة للمستهلكين

من الحلول الممكن تطبيقها تغيير طريقة تقديم الدعم : فبدلاً من دعم **المنتج** يمكن دعم **الناس**. وبدلاً من دفع أسعار أعلى للقمح يمكن دفع أسعار منافسة للقمح **وتقديم دفعات مباشرة للمنتجين** من أجل التعويض عليهم[71] . ويجب أن يتماشى السعر المدفوع مقابل القمح (بغض النظر عن الدفعات المباشرة المقدمة للمنتجين) مع الأسعار العالمية . وبنفس الطريقة بدلاً من دعم سعر القمح و الخبز **يمكن تقديم دعم (إذا كان ذلك ضرورياً) عن طريق دخل الفقراء** مما يسمح لهم بشراء الخبز . ويمكن أن يتم هذا برفع الحد الأدنى للأجور أو من خلال الدفعات النقدية أو من خلال "**كوبونات الخبز**" التي يمكن أن تستخدم كدفعات مقابل الحصول على الخبز . و مع ذلك فإذا تم تعديل سعر المستهلك بشكل تدريجي وتعديل الأجور و الأسعار الأخرى أيضاً فيمكن أن يتم تخفيض الدعم (بموجب ظروف معينة) بشكل تدريجي . ويمكن أن تكون الدفعات المكملة للدخل **عامة** أو **موجهة حصراً إلى الأسر الفقيرة** حسبما هو مفضل ولكن في هذه الحالات يترتب دفع تكاليف إدارية أعلى .

ويجب أن يتم **تسعير** القمح والدقيق **بشكل تنافسي** بما يتماشى مع سعر المساواة العالمي . كما يمكن أن تكون الأسعار مرنة إلى حد ما . و في الواقع إذا ما بقي شراء القمح و إنتاج الدقيق خاضعين لتدخل كبير من الدولة فينصح بتحديد أسعار القمح والدقيق فقط و ترك أسعار الخبز

لتحدد من قبل السوق[72] . يجب أن يعكس سعر الدقيق تكاليف إنتاج القمح وتكـاليف الطحـن ولكن دون حساب تكاليف الاحتفاظ بالمخزون الاحتيـاطي . إن الاحتفـاظ بـالمخزون هـو ضرورة سياسية ويجب أن يتم دفعه من قبل الخزينة . وهكذا فإن زيادة تكاليف الخبز يجب أن تكون معتدلة جداً (حيث يتم رفع سعره إلى 10.50 أو 11 ل.س/كغ) وهكذا فإن الانعكاسـات الاجتماعية سوف لن تكون خطيرة جداً . ويجب أن يتم تخفيض سعر القمح ليصـبح مناسـباً لأسعار المساواة العالمية (حوالي 7000-7500 ل.س/طن) بشكل تدريجي بينما يـتم تقـديم دفعات تعويضية مباشرة للمزارعين .

إن تقديم الدفعات المباشرة للمنتجين مسألة معقدة و ذلك حسبما أظهرته التجربة الأوربية منـذ عام 1992 . لذا فتوصي الدراسة بأنه في حال قررت سورية تقديم مثل تلك الدفعات فيجـب أن تكون الدفعات بسيطة و متجانسة بشكل نسبي . و يمكن أن تتضمن الدفعة جـزءاً ثابتـاً و جزءاً آخر يعتمد على المحاصيل المنتجة و منطقة الإنتـاج . ويجـب أن تحصـل المنـاطق المروية على دفعات أكبر من تلك التي تحصل عليها المناطق البعلية . كما يصح أيضـاً بـأن تقدم الدفعات دعماً تفضيلياً للمزارعين الصغار . فعلى سبيل المثال يمكن أن تحصل الـ 10 هكتارات الأولى على مبلغ 100% من المبلغ المحدد للهكتار أمـا الـ 40 هكتـار التاليـة فتحصل على 75% من المبلغ و ما يزيد على 50 هكتار يحصل على 50% فقط من المبلـغ المحدد . وبما أنه يمت حساب الدفعات الأساسية للهكتار بحيث تغطي تكاليف الإنتاج فيجب أن يمنح هذا الأمر دخلاً أعلى للحائزين الصغار (الذي قد تكون تكاليف إنتاجهم أعلـى) و أقـل للحيازات الكبيرة حيث قد تكون تكاليف الإنتاج أقل .

وإذا ما تم تطبيق هذا النظام بعناية فسوف تكون النتيجة انخفاض التكاليف الماليـة الإجماليـة والتشجيع على التخلي عن المحاصيل الأقل قدرة على تحقيق الربح ومعاقبة عدم الكفاءة وعدم حصول المزارعين الكبار على نفس الدعم المقدم للمزارعين الصغار .

10-8 تخفيض التكاليف الإضافية

يسيطر القطاع الخاص الإنتاجي و التوزيعي (المعامل و المزارع و المتاجر إلخ) على الجـزء الأكبر من تكاليف الإنتاج حيث أن إنتاج المستلزمات و المنتجات يتم ضمن ذلك القطاع . أما التكاليف الأخرى فهي محددة من خارج القطاع مثل تكاليف المواد المستوردة ولـيس هنـاك الكثير مما يمكن عمله في القطر لتعديل تلك الأسعار . و لكن هناك بعض التكاليف الأخـرى التي تفرض من قبل بعض العوامل الواقعة "خارج حدود المعمل" و التـي تفـرض **تكـاليف**

إضافية على جميع المنتجات و المعاملات . و توجد مثل تلك التكاليف الإضافية في جميع الدول ولكنها تتفاوت من حيث الارتفاع و الانخفاض بين دولة و أخرى . **إن انخفاض التكاليف الإضافية يساعد على زيادة القدرة التنافسية** . وهناك مجموعة من المكونات لهذه التكاليف الإضافية يمكن تلخيصها بما يلي :

- **عدم كفاية البنية التحتية** (الطرقات و الموانئ و الكهرباء) و **عدم كفاءة خدمات الاتصالات** مما يفرض تكاليف إضافية على الإنتاج و التوزيع .
- **التعقيدات البيروقراطية الكثيرة** التي تؤدي إلى تأخير الإنتاج و التوزيع وتشجع على التهرب الضريبي و رفع الأسعار لتغطية تلك التكاليف .
- **صرامة قانون العمل** مما يجعل التشغيل و الفصل من العمل أكثر تكلفة وتعقيداً مما لايشجع على خلق فرص عمل جديدة .

وتشير القائمة المذكورة أعلاه إلى المراحل الواضحة لتخفيض التكاليف الإضافية وزيادة القدرة التنافسية في البلد . يجب أن يتم تقليص ما يسمى **بتكاليف الدولة** إلى أدنى الحدود الممكنة من أجل المحافظة على قدرة البلد التنافسية في الأسواق العالمية وتخفيض تكاليف العيش بالنسبة للمستهلكين المحليين مما يحسن من المستويات المعاشية العامة .

10-9 القدرة على التنبؤ

من الشروط الاقتصادية الهامة المطلوبة لاجتذاب الاستثمارات زيادة القدرة على التنبؤ في الوضع الاقتصادي العام . وهناك عاملان رئيسيان يساعدان على تحقيق هذا الشرط هما : إطار الاقتصاد الشامل المستقر (وخاصةً بعد المحافظة على الاستقرار لعدة سنوات) و ضمان عدم حدوث أية اضطرابات سياسية أو اجتماعية في المستقبل تؤدي إلى الإضرار بالمناخ الاقتصادي الشامل . و يتطلب العامل الأخير إجماعاً اجتماعياً و سياسياً بحيث لا يعني تغير القوى إلى ابتعاد جوهري عن السياسات الحالية . وهكذا يعتبر تحقيق إدارة الاقتصاد الشامل الثابتة لفترة طويلة من المتطلبات الأساسية[73] .

إن غياب القدرة على التنبؤ يجعل من عملية الاستثمار عملية خطرة . و يطلب المستثمرون عوائد مرتفعة حتى يقبلوا بجلب رؤوس أموالهم إلى بلد ما أو أنهم يطلبون ضمانات استثنائية قد تكون صعبة جداً على الموازنة العامة . و يقوم المقرضون بفرض أسعار فائدة أعلى على القروض التي تحصل عليها مصارف الدولة أو مقترضي القطاعين العام و الخاص من أسواق

المال العالمية . و يعتمد الفارق بين أسعار الفائدة الممنوحة لتلك الدول و الأسعار الممنوحـة للدول التي يمكن "التنبؤ" فيها على ما يسمى **بمخاطرة الدولة** . و تنتج مخاطرة الدولة وتكاليف الدولة عن ارتفاع التكاليف الإضافية و انخفاض القدرة على التنبؤ وهما العاملان الرئيسـيان المؤثران على أداء اقتصاد الدولة في الاقتصاد العالمي .

11- التعديل الاقتصادي في سورية

بدأت سورية منذ عام 1981 باتخاذ خطوات تدريجية لتعديل اقتصادها الذي كان يتميز بالمركزية الشديدة من خلال نظام التخطيط الوطني الخاضع لتدخل كبير من قبل الدولة . وحصلت عملية التحرير التدريجية تلك على دافع هام في عام 1991 مع صدور قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 كما حظيت تلك العملية بالمزيد من القوة و التسريع مؤخراً بعد التعديلات التي تم إدخالها على قانون الاستثمار بموجب المرسوم رقم 7 لعام 2000 و اتخاذ الكثير من القرارات و السياسات منذ استلام الرئيس بشار الأسد للسلطة في تموز 2000 . ومن المهم فهم الأسباب و القوى الواقعة خلف هذه الجهود التي تبذلها سورية لفتح اقتصادها وخاصة الأسباب التي تجعل تلك العملية تمضي قدماً و بخطى سريعة . ومع ذلك و قبل البدء بالحديث عن الأسباب قد يكون من المناسب مناقشة الأفكار المختلفة المتعلقة بهذه العملية . وتحاول هذه الأفكار تفسير سبب اتباع سورية لمنهج التعديل الاقتصادي أو تحاول التحذير من بعض المخاطر المتعلقة بهذا المنهج ولكنها غالباً ما تكون خالية من الأرضية الصلبة . و فيما يلي مناقشة موجزة لأهم تلك "الأفكار" .

11-1 تبديد بعض الأفكار المتعلقة بالتحرير الاقتصادي

الضغط الخارجي و السيادة الوطنية إنه يكون من الخطأ الجسيم الاعتقاد بأن عملية التعديل الاقتصادي تلك تفرض على سورية من قبل ضغط خارجي من دول أخرى أو منظمات دولية. فسورية لاتعاني من مشكلة مديونية خارجية كبيرة كما أنها لاتحتاج لدعم المؤسسات المالية الكبرى التي يمكنها إملاء شروطها مقابل المساعدة . كما أن سورية لا تعاني من أية حالة طارئة على شكل تضخم مرتفع أو عجوزات مالية لا يمكن معالجتها أو أزمات في ميزان المدفوعات بحيث يمكن تلك الحالات أن تدفع بسورية إلى التعديل الاقتصادي تحت الضغط . وفي الواقع فإن سورية تقوم بعملية التعديل الاقتصادي بطريقة **مستقلة وبسيادة كاملة للدولة المستقلة** وذلك بناءً على تقييم الدولة لاحتياجاتها الوطنية وبأفضل الطرق التي تساعد على التنمية و تحقيق الرفاه للشعب السوري .

و بالطبع ففي حالة رغبة سورية بالانضمام إلى بعض المنظمات الدولة مثل منظمة التجارة العالمية فعليها القبول بالاتفاقيات و المبادئ الرئيسية لتلك المنظمة شأنها في ذلك شأن أية دولة أخرى من الدول الأعضاء . و لكن ليس هناك أية دولة ملزمة بالانضمام إلى منظمة التجارة العالمية أو أية منظمة أخرى . و إذا ما وجدت حكومة البلد بأن الانضمام إلى المنظمة قد يكون ضد مصلحة البلد فيمكنها ببساطة اختيار عدم التقدم بطلب للعضوية .

ومع ذلك فهناك أمور هامة تحدث على المستوى العالمي تجعل من التحول إلى تحرير الاقتصاد قراراً حكيماً . وتتضمن تلك العمليات الدول التي خلفت الاتحاد السوفييتي حتى الثورة التكنولوجية الحالية كما أنها تبدأ من الانفتاح و العولمة في أسواق المال العالمية إلى تغير شكل التجارة العالمية . وهذا الواقع الخارجي *لايجبر* سورية على تحرير اقتصادها وإنما *يفرض* بعض الإجراءات بشكل علني أو ضمني و لكن الدراسة الدقيقة للواقع العالمي و تغير شكل الاقتصاد العالمي يجعل من بعض التعديلات الاقتصادية أمراً *محبذاً* وقد تعتبر بعض تلك التعديلات *حتمية* . وهذا لا يعني وجود أي ضغط من الدول أو المنظمات الدولية الأخرى ولكنه **حافز مستقل** يعتمد على تقدير **القوى** العاملة على مستوى النظام الاقتصادي والسياسي العالمي .

اقتصاد مفتوح أم مغلق : خيار زائف . هناك خطأ جسيم آخر يمكن ارتكابه فيما لو اعتقد المرء بأن سورية لديها **خيار** بين إبقاء اقتصادها مغلقاً (نسبياً) أو مفتوحاً أمام قوى "العولمة" . ففتح الاقتصاد أو إغلاقه **ليس** هو المسألة الأساسية . في الواقع فإن **الانفتاح و العولمة أمران قائمان حالياً** . فعلى سبيل المثال بالرغم من القيود المفروضة على القطع الأجنبي فإن رأس المال السوري و مدخراتها يهاجران إلى الخارج بكميات كبيرة مما يسلب القطر من الأموال التي يحتاج إليها بشكل كبير من أجل عمليتي الاستثمار و التنمية . وهذا التحرير لتدفق رأس المال موجود حالياً في سورية و لكنه يعمل على شكل تدفق أحادي الاتجاه إلى خارج سورية دون دخول المزيد من رأس المال إلى سورية . و بمعنى آخر **فليس هناك اختيار حقيقي : فالاقتصاد مفتوح حالياً لتدفقات رأس المال وإن إغلاق هذه التدفقات قد يكون مستحيلاً . وحالياً فإن هذا الانفتاح يؤدي فقط إلى هروب رأس المال وهكذا فإن هذا الانفتاح ليس لصالح سورية حالياً و يجب أن يتم توجيهه لمصلحة سورية** . ويتطلب ذلك عملية تعديل اقتصادي مناسبة تجعل من سورية مكاناً قادراً على اجتذاب رأس المال الاستثماري مما يبقي القسم الأكبر من المدخرات السورية في القطر ويجتذب المزيد من رأس المال الأجنبي إليها . إن خيار الإبقاء على الاقتصاد شبه المغلق أو العودة إلى الاقتصاد المغلق ممكن نظرياً ولكن في هذه المرحلة **قد لا يكون ممكناً على الإطلاق** . إن محاولة إعادة إغلاق الاقتصاد أو تخفيض الانفتاح الموجود حالياً سوف يعني المزيد من هروب رأس المال (بشكل غير قانوني).

التحرير و دور الدولة : هناك مفهوم يقول بأن التحرير يقتضي الاختفاء الكامل لدور الدولـة الاقتصادي و يؤدي إلى خلق بعض المخاوف من نشوء فوضى اقتصادية . إن الانتقـال مـن الاقتصاد ذي التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق (حتى و لو بشكل تدريجي) سيؤدي بكـل تأكيد إلى بعض الفوضى ووجوب التعامل مع بعض الآثار الجانبية غير المرغوب بها (مع أن تلك الآثار قد تكون مؤقتة) .و لكن تحرير قوى الاقتصاد قد لا يؤدي إلى حدوث أية فوضـى اقتصادية أو أي انهيار في النظام الإنتاجي أو عدم "القدرة على ضبط" الاقتصـاد . و يظهـر الاقتصاد السوري درجة عالية من التوازن على مستوى الاقتصاد الشامل وهذا ما يسمح بتنفيذ عملية التعديل التدريجية التي تسمح بالتعديل التدريجي للنظام الاقتصادي بأكمله بما يتماشـى مع اقتصاد السوق العالمي .

إنه من السذاجة أن يدعو التحرير إلى الإلغاء المفاجئ لجميع الضوابط و القوانين حيث سيؤدي ذلك إلى انهيار النظام الاقتصادي القائم قبل بدء النظام الجديد عمله بشكل مناسب . و تجعـل تجربة انهيار الدول الاشتراكية السابقة المؤلمة (وبشكل رئيسي الاتحاد السوفييتي السابق) من ذلك المنهج منهجاً غير مرغوب فيه . فخلق اقتصاد السوق يتطلب خلق **المتطلبات المؤسسية و الاجتماعية** لذلك الاقتصاد .

إن الفكرة الأولى التي يجب فهمها في هذا الإطار هي أن اقتصاد السوق يتطلب **دوراً قوياً من قبل الدولة في الشؤون الاقتصادية** .و لكن دور الدولة في اقتصاد السوق لايكمن فـي إنتـاج السلع و الخدمات و إنما يتركز دور تلك الدولة على **التنظيم** . ويركز دور الدولـة التنظيمـي على مجالين رئيسيين هما : أولاً : **تعزيز الإطار المؤسسي العام** الذي يسمح بتشغيل الأسواق (على سبيل المثال ضمان الملكية الخاصة والحريـة الاقتصـادية و دور القـانون) وثانيـاً : **التدخلات التنظيمية في بعض الأسواق** حيث **تطرح السلع أو الخدمات العامة** أو عندما يكون هناك حالات **إخفاق سوقي** من أي نوع كان بحيث تمنع تلك الحالات الأسـواق مـن تحقيـق التوزيع المناسب للموارد . **وهكذا فإن دور الدولة لا يتلاشى و إنما يتعدل بشكل جوهري** .

لذا فإن خلق البيئة المناسبة للاستثمار الخاص و التحول التدريجي من الاقتصاد المركزي إلى اقتصاد السوق يتطلب **تعديلاً كاملاً للدولة** أي تعديل الطرق و الوسائل التي يعمل القطاع العام من خلالها و التخلص من الكثير من أشكال القوانين و التشريعات . وتعتبر عمليـة **التعـديل المؤسسي** هذه عملية ضرورية للانتقال إلى اقتصاد السوق ويجب أن لا تؤدي إلـى ضـعف وجود الدولة أو إلى عدم وجودها وإنما يجب أن تؤدي إلى **وجود قطاع عام قـوي و كـفء**

يسهل عمل الأسواق و يعنى بتوفير السلع و الخدمات الحكومية التي لا تتمكن الأسواق من تقديمها بشكل سهل .

تحرير الأسعار و احتكار عملية التسعير : إنه من الشائع جداً أن تثير فكرة تحرير الأسعار في الاقتصاد المركزي خطرين متلازمين : ارتفاع الأسعار بشكل فوضوي مع وجود تضخم كبير أو تحديد الأسعار بشكل غير عادل بسبب الشركات الاحتكارية . و في الواقع فإن فكرة اقتصاد السوق تعتمد على منع حدوث هذا الأمر . حيث أن الأسواق تتمكن من تنظيم نفسها إذا ما توفرت المؤسسات المناسبة و تم تطبيق سياسات الاقتصاد الشامل المناسبة .

و في الدولة التي تحتوي على عدد قليل من العاملين في القطاع الاقتصادي الخاص والذين يكون حجمهم كبير بما فيه الكفاية لتحديد أسعار السوق بأنفسهم كما هو الحال في سورية فإن الخوف من تحديد الأسعار الاحتكاري غير واقعي تماماً . و يتم إنتاج عدد قليل من السلع (أو يتوقع إنتاج عدد قليل من السلع) من قبل الشركات الخاصة الكبرى أو الاحتكارية . إن المنافسة بين العديد من المنتجين و الموردين يجب أن تحقق التوازن في الأسعار . أما حالات الاحتكار أو شبه الاحتكار فهي لا تتواجد إلا في حالات أو قطاعات محدودة **ويجب أن يتم** تنظيم تلك القطاعات من قبل الدولة . وهذا هو الحال تقريباً في جميع الدول الرأسمالية التي تسود فيها مثل تلك الظروف وخاصةً في قطاع **الخدمات الأساسية** التي تقوم بتقديمها جهة واحدة في منطقة جغرافية معينة (على سبيل المثال هناك تنظيم رسمي لأسعار الكهرباء أو خدمات النقل العام في الدول الرأسمالية حيث يتم تشغيل شبكات الكهرباء أو تقديم خدمات النقل العام من قبل شركات القطاع الخاص) . وهناك الكثير من الأدبيات الاقتصادية التي تتحدث عن أفضل طرق وضع تلك القواعد و القوانين لضمان الحصول العادل للناس على تلك الخدمات مع ضمان الاستدامة المالية للشركات العاملة في ذلك المجال .

و في القطاعات الأخرى و بالإضافة إلى الخدمات العامة (التي تسعى لأن تصبح "الاحتكارات الطبيعية") يجب أن يتم تنظيم المنافسة بين الشركات المحلية بشكل ذاتي في السوق و يجب أن يتم تحديد سعر التوازن لكل نوع من السلع و الخدمات . و بالإضافة إلى ذلك فإن تحرير الأسعار في اقتصاد مغلق سابقاً يتطلب عادة **تحريراً مكملاً للمستوردات** و ذلك للسماح للمنافسين الأجانب بالدخول مما يمنع المنتجين المحليين من فرض أسعار باهظة على المستهلكين . و بما أن تحرير الأسعار يجب أن يكون تدريجياً **فإن تحرير الاستيراد يجب أن يكون تدريجياً أيضاً** وذلك لتجنب الأزمات التي قد تحدث في البنية الإنتاجية الحالية عندما

تواجه المنافسة الخارجية بشكل مفاجئ . و في الواقع فـإن الكثيـر مـن القطاعـات غيـر الاستراتيجية تعمل في مناخ السوق الحر حيث تحدد كل شركة من الشـركات أسـعارها دون تدخل كبير من قبل الدولة و لم يتسبب ذلك برفع الأسعار أو بزيادة الأسـعار بشـكل يفـوق سرعة التضخم الوسطي .

تحرير الأسعار و الأسعار النسبية و التضخم : هناك بعض المخاوف الموازية المتمثلة في أن تحرير الأسعار قد يتسبب في زيادة التضخم . و لكن الحال ليس كذلك بالضـرورة حيـث أن أسعار ليست فقط نتيجة قرارات فردية من قبل الموردين و إنما هي أيضـاً نتيجـة لسـلوك المستهلكين . حيث يقوم المستهلكون بتخفيض طلبهم على سلعة ما عندما تصبح مرتفعة القيمة نسبياً كما يزيدون من طلبهم على السلع ذات الأسعار الأدنى نسبياً .

و مع ذلك فهناك بعض السلع الضرورية أكثر من غيرها وهذا يعني أن تكاليف المعيشـة **قـد** ترتفع بشكل أكبر فيما لو تم رفع أسعار السلع التي لا يمكن استبدالها بسـهولة (مثـل زيـادة أسعار الخبز التي لا يمكن التعويض عنها بسهولة في سورية حيث أن الخبز هو المادة الغذائية الرئيسية و التي لا يمكن استبدالها بسهولة) . و في تلك الحالة قد ترتفع تكاليف المحافظة على نفس مستوى المعيشة و يتطلب تحقيق نفس مستويات المعيشة السابقة زيادة في الدخل والكتلة النقدية ويؤدي هذا النوع من ارتفاع الأسعار إلى وجود التضخم . إن الزيادة الكبيرة والمفاجئة في أسعار الخبز قد تؤدي إلى خسارة في مستوى الرفاه لدى الكثير من الناس إذا ما لـم تـتم زيادة الدخول بشكل مناسب . ومع ذلك فإن وزن تلك المادة في الإنفاق الأسري العام و حتـى في الإنفاق الإجمالي على الغذاء منخفض تماماً .

تعتبر الحقيقة القائلة بأن سورية كانت تتمتع بإدارة اقتصاد شامل قوية خلال السنوات الماضية دون أية اختلالات في الميزانيات المالية أو التجارة الخارجية و دون تضخم كبير عاملاً هامـاً يحافظ على الاقتصاد من السقوط في فخ الانهيار الاقتصادي أو التضخم السريع النـاجم عـن تحرير نظام الأسعار شريطة أن يتم تحرير تلك الأسعار بشكل تدريجي و حكيم كمـا أشـرنا سابقاً و أن يتم أيضاً تحرير التجارة الخارجية بشكل تدريجي في الوقت ذاته .

و بالنسبة لسورية فإذا ما تمت المحافظة على إدارة الاقتصاد الشامل المناسـبة و تـم تنفيـذ التحرير الاقتصادي بشكل تدريجي و متكامل و تنفيذ تحرير التجارة الخارجية و إذا مـا تـم الحصول على مكاسب كبيرة في مجال الإنتاجية و الكفاءة وبعـض الإجـراءات التعويضـية

لتعديل التغيرات في الأسعار النسبية للمواد الغذائية الرئيسية فمن غيـر المتوقـع أن يـزداد التضخم بشكل كبير . و قد كانت هذه على الأقل تجربة الدول الأخـرى التـي تقـوم بتنفيـذ تغيرات قوية في نظام الأسعار في ظل اقتصاد شامل مستقر خلال السنوات الماضية مثل دول الاتحاد السوفييتي السابق في أوربة الشرقية و البلطيق و كذلك اقتصاديات أمريكـا اللاتينيـة (التي كانت سابقاً مغلقة تماماً وخاضعة للكثير من التنظيمات والقوانين) مثل الأرجنتـين بعـد عام 1991 و البرازيل بعد عام 1994 .

تكاليف و فوائد التعديل الاقتصادي : في بعض الأحيان يرفض التعديل الاقتصادي المقتـرح بسبب النظر إلى تكاليفه المتوقعة فعلى سبيل المثال الزيادة المتوقعة في البطالـة أو الإغـلاق المتوقع لبعض المعامل أو فروع إنتاج كاملة . وتؤدي هذه المخاوف عادةً إلى تأجيل أو رفض عملية التعديل . و يجب أن يأخذ أي قرار لتبني التعديل بعين الاعتبار التكاليف التي يتضمنها ذلك التعديل . و بالتأكيد سوف تعاني بعض الشرائح الاجتماعية مـن انخفـاض كبيـر فـي مستويات المعيشة (على الأقل على المدى القريب) وقد يكون هناك زيادة في حجـم البطالـة والكثير من العواقب غير المرغوب بها . و في بعض الأحيان تؤخذ هـذه المخـاوف بعـين الاعتبار بطريقة خاطئة . ويأتي الخطأ عادةً من ثلاثة اتجاهات . الأول : تأكيد الانعكاسـات **قصيرة المدى** و إهمال أو تجاهل الانعكاسات **طويلة المدى** . و الثاني : أخذ **التكـاليف** فقـط بعين الاعتبار وغض النظر عن **المزايا** . و الثالث : إهمال تكاليف **عدم** تنفيذ التعديل .

إن الكثير من تكاليف أية عملية تغيير اجتماعي أو اقتصادي تعتبر تكـاليف قصـيرة المـدى والكثير من المزايا و الفوائد تأتي فيما بعد . وبمعنى آخر فإن التعديل يتطلب تكاليف قصـيرة المدى من أجل الحصول على الفوائد طويلة المدى . وتتطلب تلك التعديلات تجرع الدواء المر اليوم من أجل الشفاء من المرض غداً . إن التركيز على المدى القصير قد يعطي أهمية غيـر ضرورية للتكاليف (التي تتركز على المدى القصير) بينما يهمل المنافع (التي يتم تحقيقها فيما بعد) . وتفرض الظروف الإنسانية تقييم الأمور المباشرة بشكل أكبر من الأمور المتوقعة فـي المستقبل (حيث أننا جميعاً لا نرغب بأخذ الدواء المر أو الخضوع لعمليـة جراحيـة مؤلمـة متناسين التخلص من المرض الذي ينتج عن استخدام الدواء و الخضوع للجراحة بعد بعـض الوقت) . و لكن رفض التعديل الاقتصادي بسبب تكاليفه على المدى القصير قد يكون مساوياً في عدم الحكمة لرفض المعالجة الطبية بسبب الألم على المدى القصير .

بالطبع فإن التخطيط الاقتصادي المناسب يتطلب إجراءات تعويضية للفترة الانتقالية وذلك لزيادة القدرة على تحمل التكاليف قصيرة المدى كما يستخدم الطبيب التخدير و تمارين إعادة التأهيل من أجل مساعدة المريض على استرداد عافيته والتخلص من بعض الآثار الجانبية غير المرغوب بها . و على سبيل المثال إذا أدى التعديل إلى إجبار بعض الناس على تغيير عملهم فيجب أن يتم اتخاذ بعض الإجراءات التعويضية لمساعدة العمال المتأثرين على العيش خلال فترة البطالة كما يجب تغطية تكاليف إعادة تدريبهم على العمل الجديد .

كما أنه من الشائع فشل دراسة **تكاليف** التعديل الاقتصادي في دراسة **الفوائد** المقابلة . حيث يمكن أن تكون التكاليف كبيرة ولكنها تترتب لأنها تؤدي إلى الكثير من الفوائد بعدها . وإذا ما كانت الفوائد أكبر من التكاليف فإن القرار (في هذه الحالة يكون القرار تنفيذ التعديل الاقتصادي) يكون ذي معنى و يجب أن يتم تنفيذه . وعندما يتم أخذ جميع الفوائد بعين الاعتبار فقد ينظر إلى الفوائد من منظار آخر حيث يمكن الحصول على مبرر لتلك التكاليف وبالتالي يمكن تحملها لأنها تعتبر الوسيلة الوحيدة لتحقيق المزيد من المنافع .

وأخيراً فإن أية دراسة للتكاليف و الفوائد يجب أن تأخذ بعين الاعتبار جميع البدائل **لعدم** تنفيذ التعديل . و غالباً ما تكون تكاليف عدم القيام بأي إجراء أكثر سوءاً من تكاليف تنفيذ التعديل (كما هو الحال في تكاليف عدم أخذ الدواء مما قد يؤدي إلى إطالة فترة المرض و قد يؤدي إلى استفحال المرض) . و على سبيل المثال فإن عدم تنفيذ التعديل الاقتصادي من أجل تجنب الزيادة المباشرة في البطالة قد يؤدي إلى زيادة أكبر في البطالة فيما بعد عندما تنفذ القدرة على تحمل المشكلات التي تتطلب التعديل . و بالنسبة لسورية فإن الفشل في تشجيع النمو من خلال الاستثمار الخاص قد يعني استمرار الركود الاقتصادي الذي حدث في العقود الأخيرة وانخفاض الدخل والاستهلاك الفردي و بالتالي ترتب المزيد من التكاليف الاجتماعية التي تفوق تنفيذ التعديل بشكل فوري (بإضافة الاعتبارات المتعلقة بأنه سيتم تنفيذ التعديل في النهاية على أية حال وعندما لا يكون هناك إمكانية للمزيد من التأجيل وربما يكون ذلك في ظل ظروف أكثر قساوة و بتكاليف أعلى) .

الفوائض التصديرية و دافع النفاذ إلى الأسواق الخارجية : حققت الجهود الكثيرة المبذولة لتحقيق الاكتفاء الذاتي من المواد الغذائية ثمارها في التسعينات حيث تم تحقيق بعض الفوائض التصديرية من الكثير من المنتجات الزراعية و المنتجات المصنعة المتعلقة بها . و يعتقد البعض في سورية أن الدافع لتشجيع الانفتاح الاقتصادي و زيادة القدرة التنافسية و الاستثمار

الخاص في مجال الأعمال الزراعية ضرورة تقتضيها الحاجة إلى إدخال تلك الفـوائض إلـى الأسواق العالمية . و حسب هذه الرؤية فإذا لم يتجاوز الإنتاج المحلي الطلب فسوف لن يكون هناك أية حاجة لأي تغيير في الإطار المؤسسي في الاقتصاد أو حتى تشجيع التصدير .

ويبدو أن هذا النقاش مشكوكاً فيه على عدة اتجاهات . أولاً : انخفاض الفوائض بشكل كبيـر بسبب انخفاض النمو الزراعي في السنوات الماضية (بما فيها التراجع الكبير في عـام 1999 بسبب الظروف الجوية غير الملائمة) مما أجبر الدولـة علـى الاسـتجرار مـن مخزونهـا الاحتياطي من المحاصيل الاستراتيجية الذي كانت تحتفظ به من السنوات السـابقة . ثانيـاً : وجود هذه الفوائض الذي يعتمد على استخدام الموارد الطبيعية لدرجة غير مستدامة : حيـث تنخفض مناسيب المياه في الينابيع و الطبقات الجوفية بشكل مستمر (بالإضافة إلى الانعكاسات قصيرة المدى لموجة الجفاف التي حدثت مؤخراً) و الاعتماد الكبير على الدعم الضخم الـذي يساعد الكثير من المنتجات التي يتم إنتاجها بتكاليف تفوق التكاليف العالمية . و قد تؤدي أيـة محاولة لفتح الاقتصاد و تعديل الأسعار المحلية لتتماشى مع الأسعار العالميـة إلـى تغيـرات كبيرة في الإنتاج بما في ذلك تخفيض تلك الفوائض . ثالثاً : بالرغم من التوجه إلى تخفـيض معدلات النمو السكاني فلا يزال ذلك المعدل مرتفعاً (يتوقع أن يصل إلى 2.5% سـنوياً فـي الفترة 2000-2010) و بالتالي فإن الطلب المحلي على الغذاء سوف يـزداد فـي السـنوات القادمة ولكن هذا العامل الوحيد قد لا يؤدي إلى وجود مشكلة استدامة بالنظر لمعوقات تـوفر مياه الري .

وهذه العقبة هامة جداً حيث أن القسم الأكبر من زيادة المنتجات الغذائية التي تم تحقيقهـا فـي السنوات الأخيرة نتج عن التوسع في المساحات المروية حيث واجهت الزراعات البعلية الكثير من المحددات في زيادة الإنتاج (ندرة الأراضي الخصـبة و تكـاليف الاستصـلاح و إزالـة الصخور) . و من أجل المحافظة على الاستهلاك الفردي من المواد الغذائية حسب معـدلاتها في الفترة 1995-2000 يجب أن تعمل الدولة على زيادة الإنتاج الغذائي بنسبة 30% بحلول عام 2010 و سوف يزداد الطلب على الأراضي المروية بنسبة تزيد على 50% . ويبـدو أن الكميات المتاحة من المياه سوف لن تسمح بمثل تلك الزيادة إلا إذا تم التحول بشكل كبير إلـى تقانات الري الحديث مما يتطلب استثمارات مادية كبيرة في كل من داخل المزرعة وخارجهـا وتغيير كبير في إمكانيات المزارعين الزراعية و التنظيمية من أجل تطبيق وإدارة نظم الـري الحديثة. ويؤدي هذا إلى النتيجة القائلة بأنه يمكن تحقيق الأمن الغـذائي ببـذل المزيـد مـن الاهتمام بالكفاءة. وإلا فإن حقيقة محدودية الموارد الطبيعية (الأراضـي و الميـاه) والزيـادة

السكانية المستمرة يمكن أن تعيق تحقيق هدف الاكتفاء الذاتي . ويبدو أن الدولة قد وصلت إلى النقطة التي أصبحت فيها هذه المسألة حساسة ويجب أن تعالج هذا الوضع دون المزيـد مـن التأخير . و في الواقع فإن فتح الاقتصاد على الأسواق الخارجية و الاقتصـاد العـالمي ممـا يتطلب تحويل الاقتصاد من التخطيط المركزي إلى المزيد من الاعتماد على قوى السوق هـو نتيجة استنزاف النظام السابق وليس نتيجة آثاره الإيجابية و إنما نتيجة لمحدداته .

الطريق إلى الأسواق العالمية ثنائي الاتجاه : أظهر الكثير من المسؤولين السـوريين رغبـة كبيرة في الحصول على القدرة على التصدير إلى الأسواق الخارجية ولكن يظهـر أن بعـض أولئك المسؤولين لايدركون أن الحصول على مثل تلك القدرة يجب أن يترافق بزيـادة قـدرة المنتجين الأجانب على الدخول إلى الأسواق السورية أيضاً وهو أمر تفرضه الاتفاقيات التـي يتم عقدها مع الدول الأخرى مثل الاتفاق المتوقع بين سورية و الاتحـاد الأوربـي : حيـث سيطلب الاتحاد الأوربي دخول العديد من المنتجات الأوربية إلى الأسواق السورية وذلك مقابل منح المنتجات السورية القدرة على الدخول إلى أوربة . وهكذا فإن الانضمام إلـى الأسـواق العالمية يتطلب تحديث الإنتاج في بلد المنشأ و عدم الاقتصار على إنتاج الصادرات التنافسـية ولكن أيضاً التنافس مع المستوردات الأخرى في السوق المحلية . و أثناء عملية التوصل إلـى اتفاقيات التجارة قد ترغب الأطراف المعنية في الحصول على درجة معينة من الحماية لبعض المنتجات الحساسة و لكن في النهاية يجب تخفيض درجة الحماية الكاملة للاقتصـاد العـام . وهكذا فإن البيع في الخارج يتطلب العمل بكفاءة أكثر داخل القطر والقـدرة علـى مواجهـة المنافسة الخارجية للمنتجات المحلية .

وبعد التخلص من هذه الطرق الخاطئة في التفكير بعملية التحرير الاقتصادي سوف نحاول في الباب التالي تحديد الدوافع الحقيقية وراء انتقال سورية إلى النظام الاقتصادي المعتمـد علـى السوق .

11-2 القوى و الدوافع الكامنة وراء التحرير

الظروف الخارجيـة : كما أشرنا سابقاً فإن الأحداث الاقتصادية و السياسية على مستوى العالم تعتبر من العوامل الهامة في الواقع الذي تواجهه سورية في تحركها باتجاه تحرير الاقتصاد . حيث أن **الثورة التكنولوجية** الكبيرة والسريعة التي تعتمد على الاتصالات و المعلومات تساهم في تغيير شكل الاقتصاد العالمي بأكمله حيث تغير الوضع الاقتصادي العالمي بأكمله وبشـكل جوهري حوالي عام 1990 مع **انهيار النظام الاقتصادي والسياسي السـوفييتي** والتغيـرات

المتعلقة به في أوربة الشرقية و الأماكن الأخرى من العـالم . و مـن ناحيـة أخـرى فـإن اقتصاديات السوق و النظام الاقتصادي العالمي الذي تشكل في بريتون وودز في عـام 1944 المكون من الاقتصاديات "المعزولة" ذات التجارة العالمية المحدودة و أسعار الصرف الثابتـة والتدفقات رأس المال المحدودة جداً إلى خارج حدود الدول انهار في السبعينات وحـل محلـه بشكل تدريجي نظام الاقتصاديات المفتوحة **المتميز بزيادة التجارة الحـرة و تعـويم أسـعار الصرف و التدفقات الضخمة لرأس المال بين الدول** .

و بالنسبة لدولة نامية مثل سورية فإن العلاقة العملية مع ذلك العالم المتغير تتطلـب بالتأكيـد تنفيذ التعديل الاقتصادي من أجل زيادة قدرة الاقتصاد المحلي على التكامـل مـع الاقتصـاد العالمي بطريقة تؤدي إلى التنمية الاقتصادية و تزيد من رفاه السكان . وتتطلب عملية التعديل الاقتصادي تلك تحريراً للنظام الاقتصادي وتحقيق المزيد من الانفتاح والتحـول مـن نظـام الأوامر إلى نظام السوق في الكثير من نواحي نظام الاقتصاد الوطني .

وكذلك فبالنسبة لسورية فقد شجعت بعض التطورات الخارجية التي حـدثت فـي الثمانينـات والتسعينات الدولة للبدء بعملية التعديل الاقتصادي . فعلى سبيل المثال أدى التخفيض الكبيـر للمعونات الخارجية في أواخر الثمانينات إلى حدوث بعض حالات الاخـتلال فـي الاقتصـاد الشامل مما أدى إلى وجود أزمة عام 1986 إلى إصـدار المرسـوم رقـم 10 لعـام 1986 (لتشجيع المشاريع الزراعية المشتركة) والتعديلات المكملة الأخرى . كما أدى تغيير علاقـة سورية مع الدول العربية قبل و بعد حرب الخليج إلى تغيير تدفقات المعونات و بالتالي إلـى تغيير دافع التعديل . وأدت زيادة عوائد آبار النفط الحديثـة و ارتفـاع تـدفقات المعونـات الخارجية في أوائل التسعينات إلى تخفيض ضرورة اجتذاب الاستثمارات الخاصة و توسـيع الصادرات غير التقليدية في منتصف التسعينات . و شجعت التغيرات الاقتصـادية العالميـة الجديدة (مثل الأزمة المالية في الشرق الأقصى و أنحاء أخرى من العالم في الفتـرة 1997-1998) و مشكلات الجفاف المحلية إلى تسريع عملية التعديل قبل عام 2000 بقليل . كما قـد تكون الحاجة إلى علاقات سياسية أقوى مع الغرب بعد انهيار الاتحاد السوفييتي لعبـت دوراً هاماً في التشجيع على متابعة عملية التعديل .

الظروف المحلية : بالإضافة إلى الظروف الخارجية المذكورة أعلاه التـي أدت إلـى البـدء بالتحرير هناك دوافع داخلية وراء عملية التعديل الاقتصادي تلك . ويكمن الدافع الأساسي في ***الركود الاقتصادي*** واحتمالات ***التراجع الاقتصادي*** . فقد كان نمو حصة الفـرد مـن إجمـالي

الناتج المحلي في الفترة 1980-1999 معدوماً عملياً . و بعد الانخفاض في الثمانينات كـان النمو الذي تم تحقيقه في التسعينات ضعيفاً جداً و لم يتمكن من التوصل إلى معدلات تفوق تلك التي تم تحقيقها في عام 1980 . كما قد تؤدي الزيادة السكانية إلى **انخفاض** في إنتاج الفرد إلا إذا تم القيام بعمل ما لتصحيح وضع الاقتصاد . وهو أمر ينطبق بشكل خاص علـى القطـاع الزراعي حيث قد تتعرض جهود تحقيق الاكتفاء الذاتي للخطر **بسـبب محدوديـة المـوارد المائية** مما يخلق ضرورة **الزيادة السريعة في الإنتاجية الزراعية** من أجل مواجهة **الضـغط السكاني** . ولايمكن تحقيق تلك الزيادة في الإنتاجية وضـمان اسـتدامتها دون الاسـتثمارات الخاصة (والأجنبية) و التقانة الحديثة .

وهناك عامل محلي آخر يتعلق باستمرار **هجرة رأس المال** التي تؤثر على سـورية . فكمـا أشرنا سابقاً تهاجر مئات الملايين من الدولارات إلى خارج سورية كل سنة مما يؤثر بشـكل حاد على الاستثمار المحلي و إمكانيات النمو في الاقتصاد . وهكذا فإن محاولة زيادة الإنتـاج و الإنتاجية بينما يدفع الوضع الاقتصادي إلى هجرة رأس المال المحلي الخاص يـؤدي إلـى عدول المستثمرين الأجانب عن استثمار مبالغ كبيرة في سورية .

وقد أثبتت محاولات الحد من تسرب الموارد عن طريق الرقابة على القطع والوسائل الأخرى عدم جدواها حيث لا يزال تسرب رأس المال مستمراً . **ولايمكن تجميع رأس المال بالقوة أو بالأوامر وإنما يمكن اجتذابه أو تنفيره** . و ينتج ذلـك الاجتـذاب أو التنفيـر مـن **المنـاخ المؤسسي والاقتصادي** الموجود في القطر . و تتطلب المحافظة على رأس المـال السـوري داخل سورية أو اجتذاب رأس المال الأجنبي إلى سورية خلق منـاخ مؤسسـي و اقتصـادي مناسب للادخارات و الاستثمارات الخاصة و تتطلب مثل تلك **البيئـة المناسـبة للاسـتثمار** بدورها وجود اقتصاد سوق مناسب يتمتع بالمزايا الضرورية : **الدعم الكامل للملكية الخاصـة والحرية الاقتصادية و الثقة بسيادة القانون والخدمات الحكومية المتمتعة بالكفاءة وظـروف الاقتصاد الشامل المستقرة** .

الفصل الخامس : توصيات السياسات

12- ترتيب و تنظيم التعديلات

12-1 التعديل التدريجي و المتكامل و الجزئي

تعنى الحكومة السورية بشكل كبير **بسرعة** و **مـدى** تشجيع التعديلات للاستثمار الخاص فـي عملية الانتقال إلى اقتصاد السوق . وفيما يتعلق بالسرعة فهناك إجماع كامل على أن عمليـة الانتقال يجب أن تكون **تدريجية** . وتبين الحقيقة القائلة بأن الدولة لا تواجه أزمة عاجلة (مثـل انهيار النظام المنتج كما حدث في روسيا بعد انهيار النظام السوفييتي أو الركود وارتفاع معدل التضخم والمديونية الكبيرة كما حدث في أمريكا اللاتينية في الثمانينـات) أن سـورية ليسـت بحاجة لتنفيذ التعديل بشكل سريع . و تعنى الدولة بشكل جاد بإمكانية كبح انعكاسات التغييـر المفاجئ مثل زيادة معدلات البطالة لدرجة تجعل من الاضطرابات الاجتماعية والسياسية أمراً لايمكن تفاديه . كما أنها تخشى من أن يؤدي التحرير المفاجئ لنظام الأسـعار إلـى تضـخم يتجاوز حدود السيطرة بعد عقود من إشراف الدولة على أسعار الجملة والمفرق . لذا فيجـب أن تتم عملية التعديل بشكل تدريجي حتى و لو كان هناك ضرورة لزيادة سـرعة التعـديلات عن ما تم تحقيقه في الفترة 1986-1998 إلى التواتر السريع الذي تم تحقيقـه فـي الفتـرة 1999-2001 .

إن الالتزام بالتحرير التدريجي يفسر بشكل خاطئ على أنه سياسة **تعديل جزئي** . ويعني هـذا تعديل كل ناحية من نواحي الاقتصاد على حدة . و هكذا فإذا ما تم تعديل نظام القطع الأجنبي في سنة فيمكن تنفيذ التعديل الضريبي في سنة أخرى و تحقيق الانفتاح التجاري في سنة تالية وهكذا . وفي الواقع فإن هذا لا يشكل ترجمة صحيحة لصفة التدرج في تنفيذ التعـديلات . إن جميع المجالات الاقتصادية مرتبطة بقوة مع بعضها البعض وهي تؤثر في بعضها الـبعض . ولايمكن أن يتم تعديل مجال واحد من المجالات الاقتصادية و الإبقاء على المجالات الأخـرى في وضعها الحالي حيث لا يمكن أن تضع إحدى قدميك في الطابق الأول و القدم الأخرى في الطابق الثالث . وقد يكون هناك ضغط كبير على النظام و قد لا يتم التمكن من تحقيق النتائج المرجوة (مثل الحصول على الطابق العلوي) أو قد يتم تحقيق الهدف بطريق مشوه .

تظهر التجربة الدولية في تعديل اقتصاديات الدول النامية حسب ظروف الاقتصاد الـدولي أن **المرحلة الانتقالية يجب أن تكون عملية شاملة ومتكاملة** حيث تتضمن في نفس الوقت تنظيم العديد من الجوانب الاقتصادية . و يجب أن تعمل تلك الجوانب الاقتصادية مع بعضها البعض وأن تتقدم مع بعضها في نفس الوقت لكي يتمكن الاقتصاد من تحقيق التكامـل بنجـاح مـع الاقتصاد العالمي .

و إذا ما تم تنفيذ كل من التعديلات بشكل مستقل فسوف تكون النتيجة عبارة عن مجموعة من التعديلات التي يؤثر كل منها على الآخر . و هكذا فإن فشل التعديل في إحدى النـواحي لـن يعدل أثر التعديل على النواحي الأخرى في الاقتصاد . وهكذا فعلى سبيل المثال سوف يكـون لفتح النظام المصرفي للقطاع الخاص انعكاساً إيجابياً مستقلاً عن أي تعديل آخر فـي النظـام النقدي أو نظام أسعار الصرف أو النظام القضائي . و من الخطأ التفكير بهذه الطريقة . حيث لايمكن أن تنفذ التعديلات بشكل مستقل عن بعضها البعض . فعلى سبيل المثـال لايتوقـع أن يكون لتعديل سياسات الاستثمار الخارجي أثراً كبيراً إلا إذا ترافقت مع تعديلات أخرى (مثـل تعديل النظام المصرفي أو السياسات النقدية) وإلا فسوف لن تدخل اسـتثمارات كبيـرة إلـى سورية . وقد لا يسمح ذلك بحدوث أي انعكاس للاستثمار الخاص على العديد مـن النـواحي الاقتصادية إذا ما بقيت الكثير من النواحي الاقتصادية خاضعة للتخطيط من قبل الدول ولم يتم إفساح المجال أمام القرارات الخاصة في توزيع الموارد أو تحديد الأسعار و إذا ما بقي النظام المصرفي (على سبيل المثال) على وضعه البدائي الحالي و علـى ظروفـه التـي لا تتمتـع بالكفاءة.

في الواقع و في الكثير من الحالات يؤدي الفشل في تطبيق التعـديلات بشـكل فـوري إلـى انعكاسات **سلبية** و ليس إلى عدم تحقيق أية نتائج , و قد يؤدي تنفيذ التعديل في مجال واحـد و إبقاء المجالات الأخرى على حالها إلى الكثير من الضغوط على النظام الاقتصادي بالجملـة أو إلى وجدود انعكاسات غير مرغوب بها .

فعلى سبيل المثال قد يؤدي تحرير الأسعار المحلية دون تحرير الواردات إلى زيادة كبيرة في تكاليف المعيشة بينما قد يؤدي الربط بين الاثنين إلى انخفاض في تكاليف المعيشة (إذا لم تكن الأسعار السابقة مدعومة بحيث تصبح أعلى من الأسعار العالمية بسبب عـدم كفـاءة قطـاع الإنتاج المحلي .

و على العكس من ذلك فقد يؤدي تحرير المستوردات دون تحرير أسعار المنتجات المحلية إلى القضاء على المنتجين المحليين .
و بالإضافة إلى الاعتبارات العامة المذكورة أعلاه يجب ملاحظة وجود **تـداخلات** خاصة بين بعض التعديلات ، فتعديل السياسات أ سوف يؤثر على انعكاس تعديل السياسـات أخـرى B

ولكن انعكاساته على السياسات ح قد لا يكون كبيرا و يقسم هذه بعض المجال أمام التعـديلات الجزئية حيث يمكن تعديل السياسات أ و ب مع بعضها و ترك السياسات ج إلى وقت لاحق . على سبيل المثال فإن تعديل نظام حقوق الملكية قد يكون هاما في عملية التكامل الاقتصـادي للتوصل إلى اتفاقات التجارة الخارجية مع الدول الأجنبية و لكن آثره على تعـديلات زيـادة كفاءة الجهاز البيروقراطي في الدولة قد يكون أقل ، فكلا من التكامل التجـاري و التعـديلات الإدارية أمران هامان و لكن تعديل حقوق الملكية قد يكون أكثر ارتباطا بالأولى منه بالثانيـة كما أن تحرير التجارة قد لا يكون له ارتباطا كبير بتعديل القطاع الحكومي و إنما قد يكون له علاقة قوية مع تحرير القطاع الأجنبي و تعديل النظام النقدي فبدون نظـام سـعر الصـرف المناسب قد يكون أثر تحرير التجارة أدنى مما هو متوقع ، و يجب تحديد تلك الـروابط بـين السياسات و دراستها حيث أنها تحدد الترتيب المناسب و تراكيب التعـديل و تتمثـل النتيجـة العامة التي يمكن الحصول عليها من هذه المناقشة بعدم الخلط بين **تنفيذ التعـديلات** بشـكل تدريجي و المنهج الجزئي ، و تؤدي هذه الاعتبارات إلى التوصية باتباع **المنهج المتكامل** في التعديل الاقتصادي بدلا من تنفيذ التعديلات القطاعية أو الجزئية و يجب أن يتم تحقيق الترابط بين التعديلات على المستويين الشامل و القطاعي ، و لا يمكن تنفيذ التعديلات علـى بعـض النواحي الخاصة دون غيرها ، لذا فيجب أن يكون التعديل الاقتصادي عبـارة عـن **عمليـة متكاملة** و تدريجية و يجب أن يتضمن الانتقال على **شكل خطى متسلسلة و على العديد مـن الجبهات في وقت واحد .**

12-2 مدى التعديل

تطرح عملية تحول سورية إلى اقتصاد السوق سؤالاً حول مدى التعديلات المطلوبة . و حتى لو كانت التعديلات تدريجية فيجب أن تهدف إلى تحقيق انعطاف اقتصادي كامل ينقل البلد إلى اقتصاد السوق الكامل وإلا فسوف يعتبر الهدف الواجب تحقيقه هو نظام جزئي ينطوي علـى المزيد من عناصر السوق ولكن يحافظ في نفس الوقت على جزء كبير من النظـام السـابق . وإذا ما تم اختيار الخيار الأول فيجب أن تكون عملية التعديل أوسع شمولية أما الخيار الجزئي فسوق يتطلب تحديداً دقيقاً للشكل المطلوب للنتائج النهائيـة و تقييمـاً تفصـيلياً لانسـجامها وسلامتها .

و من الصعب عادةً تنفيذ الخيارات الجزئية نظراً للتـرابط الـداخلي بـين جميـع النـواحي الاقتصادية لذا فيمكن تعديل النتيجة النهائية المطلوب تحقيقها في أحد القطاعـات مـن قبـل القطاعات الأخرى . فعلى سبيل المثال إذا ما رغبت سورية بتحرير الاقتصـاد وفـي نفـس

الوقت قد تؤدي المحافظة على التخطيط للمحاصيل الاستراتيجية وتصـنيعها وتسـويقها إلـى بعض المشكلات : قد يؤثر دعم أسعار المحاصيل الاستراتيجية على قدرة الواردات التنافسـية (مثل المعكرونة المستوردة من إيطاليا) مما يسبب تذمر الشركاء التجاريين و وجود المنافسـة غير العادلة ويهدد بالإضرار باتفاقيات التجارة .

إذا تم تنفيذ التعديل بشكل تدريجي على جميع الجبهات في آن واحد كما هو مبين فـي القسـم السابق فلا يجب أن يتم اتخاذ قرار مدى تطبيق تلك التعديلات بشكل مسبق مما يشـجع علـى قبول تلك التعديلات من قبل جميع القطاعات المعنية . أما مدى التعديلات التي يجب أن تقـوم الدولة بتطبيقها فيعتمد بشكل أساسي على نوعين من الاعتبارات :

1- **الاعتبارات الداخلية** : بالنسبة للأغراض الاجتماعية أو السياسـية يمكـن تـرك بعـض النواحي الاقتصادية خارج عملية التعديل .
2- **الاعتبارات الخارجية** : بما أن الاقتصادات المفتوحة يجب أن تتنافس مع بعضها لاجتذاب رأس المال و تحسين التجارة و الاستثمار فقد تفرض المنافسة مع الاقتصادات الأخـرى تطبيق تعديلات تتجاوز ما هو مخطط له أصلاً .

وينطوي كل من تلك الاعتبارات على تكاليف و فوائد و تسويات . لذا فإن الإبقاء على بعض النواحي الاقتصادية خارج عملية التعديل الاقتصادي يعني أن الاقتصاد بشكل عام يقبل بدرجة معينة من عدم الكفاءة من أجل الاعتبارات الأخرى مثل الوحدة الاجتماعية أو الدفاع الوطني . ويترتب على هذا الأمر بعض التكاليف على الشعب بأكمله أو على قطاع سكاني معـين لـذا فيجب أن يتم وزن جميع التكاليف و الفوائد بدقة .

و في النهاية فإن عملية التغيير و التكيف مع الظروف الجديدة **لاتنتهي أبداً** . وينطبق هذا على عمليات التغيير التي تطرأ على الاقتصاد العالمي بأكمله في الوقـت الحـالي . ويجـب أن لا يتوقع الاقتصاد الذي يبدأ تعديله و تكامله مع الاقتصاد العالمي الانتهاء من هذه العملية بشـكل فوري .

13- تطوير نظام تشجيع الاستثمار

تظهر **توصيات السياسات** التالية من المناقشات التي تمت في الفصول السابقة وتتعلق بتلك التوصيات بتحسين نظام تشجيع الاستثمار القائم حالياً في سورية .

7- إنشاء و تنفيذ الوكالة السورية لتشجيع الاستثمار بدلاً من مكتب الاستثمار القائم حالياً . وتحويل مجلس الاستثمار الحالي إلى مجلس مدراء الوكالة السورية لتشجيع الاستثمار وتعيين هيئة من ممثلي القطاع الخاص لتعمل كمجلس استشاري . ويمكن فرض رسم بقيمة 0.5% على جميع المشاريع الاستثمارية المرخصة لتغطية تكاليف تلك الوكالة . ولاتقتصر مهام تلك الوكالة على معالجة الإعفاءات الضريبية و المزايا القانونية الأخرى لمشاريع القطاع الخاص وإنما تشجيع فرص الاستثمار في سورية و تقديم الخدمات الاستشارية لتطوير مشاريع الاستثمار وخدمات معلومات السوق و الخدمات المتعلقة بمصادر التمويل و بنوك المعلومات ومتابعة تطور الاستثمارات و المهام ذات العلاقة الأخرى .

8- تبسيط إجراءات تقديم الطلبات و الحصول على التراخيص للمشاريع الاستثمارية بموجب قانون الاستثمار رقم 10 . وإنشاء جهة واحدة لتقديم الطلبات و الحصول على الموافقات . ويمكن إلغاء الموافقات الأخرى التي يتم الحصول عليها من قبل الوزارات المعنية الأخرى حيث أن تلك الوزارات تمنح موافقاتها من خلال تمثيلها في مكتب الاستثمار . كما يتضمن التقرير بعض الإجراءات الأخرى التي تحتاج إلى تبسيط .

9- منح المستثمرين الحق في الحصول على القطع الأجنبي و خاصةً من أجل شراء المستلزمات و تحويل الأرباح و إعادة رأس المال في حالة المشاريع التي تقوم بالإنتاج في السوق المحلية . كما يجب أن يمنح المستثمرون السوريون ذوي رأس المال بالعملة المحلية القدرة القانونية على الحصول على العملة الأجنبية لاستيراد المعدات والمستلزمات. و إذا لم يتم تحرير نظام القطع الأجنبي بشكل مباشر فيجب على الأقل أن يتضمن بعض المرونة للمشاريع الاستثمارية المرخصة على الأقل .

10- استبدال النظام الحالي للفترات الزمنية الممنوحة للبناء و الإعفاء الضريبي بنظام ائتمان ضريبي مطبق على جميع الاستثمارات في المشروع و في أي وقت . و بعد تحديد

معدل الائتمان الضريبي وليكن 40% على سبيل المثـال فسـوف يحقـق أي مشـروع استثماري ائتماناً ضريبياً يساوي 40% من قيمته . ويجب أن لايتم دفع أية ضريبة علـى الأرباح التي يحققها المشروع بعد الاستثمار بل أن تخصم من الائتمان الضريبي حتى يتم استنفاذ ذلك الائتمان . كما يجب أن يتم إعفاء إعادة استثمار الأرباح من ضـريبة الـدخل ويجب أن يكون استيراد المعدات معفى من رسوم الاستيراد بشكل دائم. وينصح بأن يكون الرسم الجمركي على جميع السلع الإنتاجية بشكل عام ، و في غياب مثل تلـك السياسـة العامة يجب أن تتمكن المشاريع المرخصة من اسـتيراد السـلع الإنتاجيـة دون تعريفـة جمركية من أجل البدء إدخال رأس المال الأجنبي وتقاناته .

11- اتخاذ الإجراءات اللازمة لتبسيط شروط الحصول على أراضي الدولة أو اسـتئجارها أو حيازتها مجاناً من أجل بناء المنشآت اللازمة للمشاريع الاستثمارية .

12- تخصيص الأراضي الخاصة بالمشاريع الاستثمارية في المناطق الصناعية بالقرب من المدن الهامة وتوفير الخدمات الخاصة (الطاقة الكهربائية اللازمـة للصـناعة والخطـوط الهاتفية و المياه و الخدمات الصحية و الطرق البرية أو السكك الحديدية) . وحصـول أي مشروع مرخص على قانون الاستثمار رقم 10 على أرض في المنطقة الصناعية .

14- التحسين على مستوى الاقتصاد الشامل

14-1 اتجاهات العمل الرئيسية

من أجل خلق مناخ مناسب للاستثمار في القطاع الخاص تم من خلال هذه الدراسة اقتراح مجموعة من خيارات السياسات . و تتمثل التوصية العامة بضرورة تطبيق التغيير بطريقة تدريجية حيث لا يمكن أن يتم التغيير بطريقة مفاجئة و العمل في عدد من الاتجاهات في نفس الوقت . لذا فقد تم إجراء التحليل وتنظيم الدراسة على عدة اتجاهات .

ث- **<u>اتجاهات توزيع الموارد</u>**

الضرائب

التجارة

الأسعار و الدعم

ج- **<u>الأموال و المصارف</u>**

تحرير القطع الأجنبي و إمكانية تحويل العملة

التعديل المصرفي

استقلالية المؤسسات و السياسات النقدية

تطوير أسواق رأس المال

ح- **<u>تخفيض عدم الكفاءة و التكاليف الإضافية</u>**

التعديلات الإدارية في القطاع العام

تحسين البنية التحتية الرئيسية و الخدمات

يسعى هذا الفصل إلى وضع بعض التوصيات العملية لنواحي التعديل المطلوب لتوضيح ضرورة تنفيذ جميع التعديلات **بشكل تدريجي** والبدء بها **مع بعضها البعض على العديد من الجبهات** أي بشكل **متكامل** وليس بطريقة جزئية .

14-2 سياسات توزيع الموارد

يعالج هذا القسم مختلف السياسات التي يمكن أن تؤثر على توزيع الموارد الخاصـة . وهـي تتضمن الضرائب و سياسات التجارة الخارجية و الآليات المتعلقة بتحديد أسعار مختلف المواد و بعض النواحي الخاصة بقطاع الزراعة مثل تطوير نظام التخطيط و تعديل القوانين الخاصة باستخدام مياه الري .

14-2-1 التعديل الضريبي

تنفيذ برنامج إصلاح ضريبي شامل يعتمد على بعض الضرائب الضرورية و إلغـاء القسـم المتبقي . ويجب أن تشمل الضرائب الرئيسية : ضريبة الدخل على الشـركات و الأشـخاص وضرائب الموجودات (سواءً أكانت منتجة أم لا) و الرسوم الجمركية .

ضريبة القيمة المضافة : يمكن أن تكون ضريبة القيمة المضافة المقترحة 10% . كما يجـب تنفيذ الخصم على ضريبة القيمة المضافة للصادرات .

ضريبة الدخل : تحديث شرائح الدخل الخاضعة لضريبة الدخل . ويجب أن تكـون الشـريحة الدنيا لضريبة الشركات و الضريبة الفردية على سـبيل المثـال حتـى 250000 ل.س أمـا الشريحة العليا فيمكن أن تكون أكثر من 50 مليون ليرة سورية[74] . و تعديل تلـك الشـرائح بشكل سنوي بناءً على الرقم القياسي لأسعار المستهلك . و تحديد معدلات ضريبة الدخل على أساس المعدلات الحدية . و إعفاء الشريحة الأدنى من أجل حماية ذوي الدخل المتدني .

ويجب أن تعفى الشريحة الدنيا لضريبة الدخل على الشركات (حتـى 250000 ل.س علـى سبيل المثال) من ضريبة الدخل . أما الحد الأعلى للضريبة فيمكن أن يكون 30% (التي يمكن أن تصبح 39.90% عند إضافة ضريبة المجهود الحربي بنسبة 30% و الإدارة المحلية بنسبة 3%). أما الشرائح المتوسطة فيجب أن تخضع لمعدلات تتراوح بين 10-25% . فعلى سبيل المثال يمكن أن تكون ضريبة الدخل الواقع بين 000 25 – 1 مليون ليرة سورية 10% و بين 1 – 5 مليون ل.س 20% و بين 5-50 مليون 25% أما الدخل الذي يتجـاوز 50 مليـون ل.س فيمكن أن يخضع لضريبة بنسبة 30% .

ضريبة الدخل على الأفراد : يجب أن يخضع الأفراد للتكليف الضريبي على أساس دخلهم الإجمالي وليس على فئات معينة من الدخل أو الآجار . ويتضمن الدخل الإجمالي دخل رأس المال (الأرباح الموزعة و السحوبات من الشركات و أرباح الأسهم والفوائد) وأرباح رأس المال بعد بيع الموجودات و الدخل من آجار العقارات و الأجور و الرواتب و الدخل من العمل المستقل . ويجب أن تكون الشريحة الأولى من الدخل معفاة من الضريبة . و يجب أن تخضع الشرائح التالية من الدخل للتكليف الضريبي بمعدلات تصاعدية . ويجب أن لا يتجاوز المعدل الحدي الأقصى على الدخل الفردي 30% (بحيث تصبح 39.90% عند إضافة ضريبة المجهود الحربي بنسبة 30% و الإدارة المحلية بنسبة 3%) . و يمكن أن تكون الشرائح نفسها لضريبة دخل الشركات و أرباح الأسهم الموزعة التي تم تكليفها ضريبياً على مستوى الشركة و التي يجب أن لا تخضع ثانيةً للتكليف الضريبي : و يجب أن يتم تقديم ما يثبت أنه قد تم دفع تلك الضرائب لكي يتمكن من خصم دخل الأسهم من إجمالي الدخل .

ضرائب الموجودات : يقترح أن يخضع الدخل الفردي غير المنتج فوق حد معين (الذي يتجاوز 100000 دولار أمريكي على سبيل المثال) لضريبة بنسبة 1% و أن تكلف الموجودات الإنتاجية (حصص الأسهم و المباني و المعدات الثقيلة و الأدوات و الآلات) بمعدل أقل مثل 0.5%. تتضمن بنود الملكية الشخصية غير المنتجة الخاضعة للتكليف الضريبي المباني السكنية و العقارات و السيارات و وسائل النقل الأخرى باستثناء وسائل النقل الثقيلة . أما الأصول المنقولة المودعة في الحسابات المصرفية فيجب أن لا تخضع للتكليف الضريبي . ويجب أن يتم تحديث تقييم تلك الموجودات بشكل سنوي بناءً على قيم السوق و الأرقام القياسية للأسعار .

14-2-2 التجارة الخارجية

التعريفة : إنشاء نظام تعريفة بسيط يتضمن مجموعة محدودة من فئات السلع و تحويل القيود الكمية وغير الجمركية إلى تعريفة جمركية و إلغاء قائمة منع الاستيراد أو اقتصـارها علـى المواد الخطرة (مثل الأسلحة و المخدرات أو المواد المشابهة) . وإلغاء قائمتي المسـتوردات المسموحة و المستوردات التي يجب أن تمول من أرباح التصدير حصـراً . كمـا يجـب أن تخضع جميع المواد الممكن استيرادها (أي جميع المواد ماعدا المواد الملغاة علناً مثل الأسلحة أو المخدرات غير القانونية) للتعريفة الجمركية دون استخدام أية قائمة أخرى . أما المواد التي لايرغب باستيرادها فيمكن أن تخضع لرسوم جمركية مرتفعة جداً . مبدئياً يمكـن أن تكـون التعريفة الجمركية مرتفعة حسب رغبة الحكومة شريطة أن يتم تحويل القيود الكمية أو غيـر الجمركية إلى تعريفة جمركية . ويقترح أن يتم توحيد "الرسم الموحد" مع التعريفة الجمركيـة بحيث يتم تطبيق تعريفة واحدة . يجب أن يتم حسـاب الرسـوم والضـرائب علـى قيمـة المستوردات بالدولار (سيف) و من ثم تحويلها إلى العملة المحلية **بسعر الصرف في السوق** . ويجب أن لا تتجاوز التعريفة القصوى 50% وهي أعلى ضريبة بموجب النظام الحـالي[75] . وهكذا يمكن أن يتم بالتدريج التحول إلى نظام تعريفة جمركية يتماشى مع اتفاقيات التجارة مع الدول الأخرى و مع العضوية في منظمة التجارة العالمية في المستقبل .

ويجب أن تكون الرسوم الجمركية المفروضة على السلع الإنتاجية صفراً (بما في ذلـك آلات الإنتاج و مواد البناء الخاصة بالمباني الصناعية و معدات الكمبيوتر و الاتصالات و البـرامج و وسائط النقل الثقيلة) . أما السيارات العائلية و الوسائط الخفيفة **فلا** يجب أن تـدخل ضـمن الإعفاء مع إمكانية خضوع وسائط النقل الخفيفة مثل سيارات "البيك آب" و "الفـان" لتعريفـة جمركية أقل من تلك المفروضة على السيارات الأخرى التي يمكن أن تخضع لأعلـى معـدل للضريبة .

يقترح إلغاء إجازات التصدير والقسم الأكبر من إجازات الاستيراد والإبقاء إجازات الاستيراد لعدد من المنتجات الحساسة . ويمكن لأي شخص التصـدير أو الاسـتيراد شـريطة تنفيـذ الإجراءات الرسمية الضرورية الخاصة بالمصارف و الجمارك . كما يجب إلغاء أية ضـريبة أو رسم أو رسم إضافي على الصادرات وحسم ضريبة القيمة المضافة على المواد المستوردة.

كما يقترح إنشاء نظام للمواصفات و المقاييس ليطبق على الصادرات والواردات و التسـويق المحلي على حد سواء والتشجيع على إنشاء نظم مراقبة الجودة مثل "ISO" و "HACCAP" .

يجب متابعة المفاوضات مع الاتحاد الأوربي لعقد اتفاقية الشـراكة علـى أن يتمثـل هـدف السياسات الرئيسي في توقيع الاتفاقية بأسرع وقت ممكن والإبقاء علـى المسـائل الحساسـة الخاصة التي لا يتم التوصل إلى اتفاق حولها لتتم تسويتها فيما بعد ، أي بعد توقيع و تصديق الاتفاقية . إن الأهمية السياسية و التجارية للتوصل إلى اتفاق فعلي أكثر إلحاحاً من أي نقطـة خاصة في المفاوضات حيث أن تلك الاتفاقيات ليست اتفاقيات ثابتة بل يمكن التفـاوض علـى الامتيازات التي لا يمكن الحصول عليها عند توقيع الاتفاقية فيما بعد .

14-2-3 الأسعار و الدعم

إعادة توجيه الأسعار المدعومة بحيث تتماشى مع الأسعار الدولية / الحدودية . بحيث تتماشى مع السياسات المتبعة في الاتحاد الأوربي و منظمة التجارة العالمية . و استبدال الدعم المقـدم للمحاصيل الاستراتيجية بالدفعات المباشرة للمنتجين و المستهلكين . وعلى وجه الخصـوص يمكن إدخال الدفعات المباشرة لمنتجي المحاصيل الاستراتيجية ودفع أسعار تنافسـية (أسـعار المساواة) مقابل تلك المحاصيل وتسويق منتجاتها مثل الدقيق و الخبز بأسعار أكثر تنافسـية . ويمكن أن يتم تقديم الدعم لمستهلكي المواد الغذائية الرئيسية عن طريق الآلية المناسبة مع أن هذا الأمر غير ضروري مع وجود المستويات الحالية لدعم المنتجات النهائية[76] .

إلغاء شرط قيام الشركات الخاصة بالحصول على ترخيص تغيير سعر المنتجات التي لا تحمل سعراً رسمياً ثابتاً أو التي لا يتم تحديدها بشكل خاص لسبب من الأسباب . وبعد إعادة توجيه الأسعار يمكن إنشاء مجموعات من التغيرات المسموح بها في القـوائم التأشـيرية للأسـعار المقترحة وخاصةً أسعار المفرق و الاتجاه نحو المزيد من تحرير الأسعار و إلغـاء الأسـعار التأشيرية بشكل نهائي .

14-3 الأموال و المصارف

14-3-1 القطع الأجنبي و إمكانية تحويل العملة

يجب أن يتم تنظيم سوق العملة الأجنبية و تحريرها بشكل تدريجي . وبعد السـماح الأخيـر بتحويل العملة المحلية إلى عملة أجنبية للاستخدامات الشخصية لدى المصرف التجاري يجـب أن تتمثل الخطوة التالية في سماح مشابه لشركات القطاع الخاص المرخصة بموجـب قـانون الاستثمار رقم 10 بتمويل بعض العمليات مثل استيراد المعدات و قطع الغيار والمسـتلزمات

الأخرى وتحويل الأرباح و إعادة رأس المال . أما الخطوة التالية فتتمثل في السماح لجميع المصارف بتبديل العملات و إلغاء العقوبات عن التعامل بالقطع الأجنبي .

و مع تطور سوق القطع الأجنبي العامة سوف تختفي السوق الخاصة لعوائد التصدير . وسيتم استخدام تلك السوق كأساس لإنشاء سوق قطع أجنبي جديدة وذلك عن طريق توسيع الحق بالعمل فيها .

كما يجب أن يضمن المصرف المركزي توفر احتياطيات القطع الأجنبي الكافية في النظام المصرفي لتغطية الطلب على العملة الأجنبية . ويمكن تحقيق التعديلات في سعر صرف السوق عن طريق تدخل المصرف المركزي (أو بدون تدخل منه) في سوق القطع الأجنبي شريطة أن لا يتجاوز تدخل المصرف المركزي نسبة معينة (على سبيل المثال 20% خلال فترة ستة أشهر) من الاحتياطيات بالعملة الأجنبية . كما يجب أن تساهم الخزينة في تحقيق الاستقرار للعملة . أما الهدف طويل المدى الذي يجب تحقيقه هو أن تكون احتياطيات المصرف المركزي بالعملة الأجنبية (الموجودات و المطاليب الأجنبية) مساوية للتداول المحلي و إيداعات المصارف و المطاليب الأخرى من المصرف المركزي .

14-3-2 الإجراءات المصرفية

يتطلب السماح للمصارف الخاصة بالعمل إشرافاً مصرفياً قوياً من قبل المصرف المركزي . لذا فيجب أن يتم وضع **القوانين الضابطة** لعمل تلك المصارف من حيث الحد الأدنى لرأس المال و الاحتياطيات الإلزامية و قوانين تقييم مخاطرة القروض في المصارف الخاصة والعامة . كما ينصح بتطبيق **قواعد بازل** بل يمكن أن تكون بعض المخصصات أكثر تحديداً (مثل المستويات الأعلى للحد الأدنى لرأس المال المطلوب لإنشاء المصرف) . ويجب أن يطلب من المصارف التجارية تقديم التقارير حول عملياتها اليومية إلى المصرف المركزي بشكل يومي الذي يجب أن يقوم بتنظيم تنفيذ تلك المصارف لعمليات التمويل . و على وجه الخصوص يجب أن لا تركز المصارف في تقديم التمويل لعدد محدود من المدينين كما يجب أن لا تقوم بتنفيذ العمليات التي تنطوي على مخاطرة كبيرة ويجب أن تعاقب تلك المصارف لقبول الإيداعات التي تزيد معدلاتها عن الوسطي المطبق في النظام المصرفي (على سبيل المثال قبول الإيداعات بأسعار تتجاوز حداً معيناً قد لا يكون له تأمين إيداع)

14-3-3 وضع المصرف المركزي

يجب أن يمنح المصرف المركزي **الاستقلالية** في تنفيذ السياسات المالية بهدف حماية قيمة العملة المحلية و التشجيع على النمو على المدى الطويل و خلق فرص العمل . و يجب أن تتمثل الأدوات الرئيسية للسياسات النقدية في **سعر الحسم** و مستوى **الاحتياطيات الإلزامية والتدخل المباشر في أسواق القطع الأجنبي** ضمن الحدود المسموح بها من حيث النسبة المئوية لصافي الموجودات الأجنبية . سوف يكون للمصرف المركزي **حدوداً صارمة لتمويل الخزينة** و **لإنقاذ المصارف التي تتعرض للمشاكل** . ويمكن للمصرف المركزي شراء سندات الدولة حتى نسبة معينة من احتياطياته بالقطع الأجنبي (على سبيل المثال حتى 20% من الاحتياطيات) . ويمكن للمصرف أن يقرض الأموال للمصارف ذات الملاءة في حال الحاجة للسيولة لفترة معينة ولكن لايمكنه تقديم مثل تلك الخدمات للمصارف غير المليئة التي يجب أن تترك لتغلق مع تأمين نوع من الحماية للمودعين الصغار و المتوسطين . ويجب أن يتم تقديم التأمين على الإيداع لكامل الإيداعات حتى مبلغ معين لكل مودع (مثال : ما يعادل 10 000 دولار للمودع) ولكن يجب أن لا يتم دفعها من قبل المصرف المركزي . ويجب أن يتم الاحتفاظ بمبالغ تأمين الإيداعات في صندوق تأمين الإيداع المكون من مساهمات المصارف التجارية بالإضافة إلى المساهمات من الخزينة و الالتزامات بتقديم الأموال من المصرف المركزي حتى نسبة معينة من صافي احتياطيات المصرف المركزي الدولية (حتى 20%) .

يجب أن تحدد الاحتياطيات المصرفية بمعدلات مرتفعة نسبياً مثل 20% من الإيداعات (بمعدلات أعلى من الاحتياطيات الإلزامية من أجل إصدار الشيكات و حسابات الادخار وبمعدلات أقل للإيداعات لأجل أو الإيداعات الأخرى على المدى المتوسط و الطويل) . ومن أجل تخفيض تكاليف الاحتياطيات الإلزامية والمحافظة على انخفاض أسعار الفائدة **يجب أن** يتم **تعويض الإيداعات الإلزامية** . ويجب الاحتفاظ بالاحتياطيات الإلزامية في حسابات المصارف التجارية لدى المصرف المركزي الذي سيقوم بدفع الفائدة لتلك المصارف بأسعار مناسبة . يجب أن تتمتع المصارف التجارية بحرية وضع أسعار الفائدة السالبة أو الموجبة الخاصة بها مع وجود بعض الأدوات التنظيمية لفرض بعض العقوبات في حال تطبيق معدلات إيجابية مرتفعة .

14-3-4 أسواق رأس المال

بعد تطوير سوق للسندات العامة و الخاصة و تأسيس المصارف الخاصة الخاضعة للإشـراف المناسب يمكن إصدار السندات المختلفة و المتوفرة للجميع كما يجب أن يتم السـماح للأفـراد والشركات بحرية أكبر لفتح الحسابات الجارية بالقطع الأجنبي . وبعد تنفيذ ما هو مذكور في الفقرة السابقة يمكن إنشاء سوق السندات العامة والخاصة وتفويض الشركات الخاصة بإصدار سندات المديونية القابلة للتداول ليتم تبادلها في تلك السوق.

وبعد ذلك تنفيذ القرار المتعلق بإنشاء سوق الأسهم في سورية بعد أن يتم تشـغيل المصـارف الخاصة وإنشاء سوق السندات . و تنظيم عمليات الأسهم و إصدار حصص الأسهم من قبـل الشركات . وإجراء الرقابة الصارمة على التجارة الداخلية و التجارة الاشتقاقية و الممارسـات غير القانونية أو الممارسات المؤدية إلى زعزعة الاستقرار . كما يمكـن السـماح للمقيمـين بالعمل بشكل قانوني في أسواق رأس المال الأجنبي .

14-4 تخفيض عدم الكفاءة و التكاليف الإضافية

14-4-1 التعديلات الإدارية في القطاع العام

يجب أن يتم إجراء تعديلات شاملة على القطاع العام و ذلـك بإلغـاء الإجـراءات المطولـة وتحديث العمليات و إدخال نظام المعلومات المؤتمت و تشجيع تدريب الموظفين الحكـوميين وتحديث القواعد و القوانين في القطاع العام و كذلك التعديلات الأخرى ذات العلاقة .

14-4-2 البنية التحتية و الخدمات الأكثر كفاءة

يجب اتخاذ الخطوات اللازمة لتحسين توسع و صيانة البنية التحتية و الخدمات إن لزم الأمـر و ذلك بالطلب من الشركات الخاصة تنفيذ بعض مشاريع البنية التحتية اللازمة . ويجـب أن تتمثل الأولويات الرئيسية في : تحديث المرافئ و الخدمات اللازمة للتصـدير وإنشـاء مـدن صناعية أو مدن أعمال و تحديث طريقة جباية الضـرائب و الرسـوم الجمركيـة وتحـديث مصارف الدولة والتوسع السريع في خدمات الاتصالات الهاتفية و الإنترنت و تحسين معامـل الطاقة و شبكات الكهرباء .

15- التوصيات الخاصة بالاستثمار الزراعي

15-1 تحسين و تطبيق اللامركزية على التخطيط الزراعي

إدخال المزيد من المبادرات الحديثة في قطاع المحاصيل الاستراتيجية بطريقة تدريجية واستمرار و تعميق عملية المرونة في التخطيط الزراعي التي تم البدء بتنفيذها في السنوات الأخيرة . و عدم تخصيص الموارد المتوفرة مثل المياه و الأرض و القروض و المستلزمات للمحاصيل الاستراتيجية بل ترك الحرية للمزارعين ليقرروا أفضل توزيع لتلك الموارد . ويمكن البدء بنسبة 10% من الموارد المخصصة بهذه الطريقة و من ثم زيادة هذه النسبة بشكل تدريجي .

15-2 تشجيع الاستثمار الخاص في تصدير المنتجات الزراعية

هناك حاجة لرأس المال الأجنبي و التكنولوجيا الخارجية لتوسيع إنتاج المنتجات الزراعية الخاصة ذات النوعية الجيدة وخاصةً الخضار و الفواكه التي يمكن تصديرها إلى الاتحاد الأوربي أو الأسواق الأخرى .

15-3 تطوير التمويل الريفي

تطوير و تنويع مصادر و أشكال النشاطات الريفية وكذلك التصنيع و التسويق . وتشجيع التمويل الريفي الجزئي و تطوير آليات العمل المصرفي المناسبة بحيث تتمكن من الوصول إلى المزارعين الصغار عن طريق التمويل الجماعي و التكاليف المعقولة وذلك بأسعار فائدة وشروط قابلة للاستدامة .

تشجيع المنتجين الصغار بحيث يصبحوا بشكل تدريجي من عملاء عاديين للمصارف .

15-4 تحسين تسويق المنتجات الزراعية

التشجيع على تحقيق التكامل بين المزارعين في سلسلة الإنتاج الشاقولية ابتداءً من الإنتاج مروراً بالتصنع ووصولاً إلى التسويق و التصدير لبعض المنتجات الزراعية المختارة .

تحسين الإجراءات الإدارية المتعلقة بالصادرات و الخدمات و التسهيلات في المرافئ و ذلـك من أجل الإسراع في شحن المواد القابلة للتلاف إلى جهة التصدير سواءً أكان ذلك عن طريـق الباخرة أو عن طريق الجو .

15-5 الاستثمارات المزرعية لتحديث نظم الري

يتطلب تحديث نظم الري في سورية تحويل جميع نظم الري المعتمدة على الراحة و التطويف إلى نظم الرش و التنقيط المضغوط . كما أن **تركيب عدادات للمياه** ضروري من أجل خلـق الحوافز اللازمة للاستثمار في تحديث نظم الري . ويجب أن يتكون شكل الـدفعات المسـددة مقابل الري من **الرسم الأساسي** لاستخدام مياه الري بالإضافة إلى **غرامات تصـاعدية علـى استهلاك كميات المياه بشكل يتجاوز كميات المياه المحددة .**

توفير الموارد اللازمة لتمويل تحويل 50% من الأراضي المروية إلى نظم الـري بـالتنقيط و الرذاذ خلال عشر سنوات[77] . وتصل التكلفة إلى حوالي 120 مليون دولار سـنوياً مقابـل معدات الري الحديث فقط . كما أنه هناك حاجة لمبلغ 30-40 مليون دولار أخرى سنوياً من أجل الاستثمارات الأخرى مثل : تطوير البنية التحتية للري خارج المزرعة و المساعدة الفنية للمزارعين لتحديث نظم الزراعة و تغيير الدورة الزراعية و تعلم كيفية فتح الأسواق الجديدة .

15-6 خلق الحوافز اللازمة للاستخدام الأمثل للري

يجب وضع الحوافز اللازمة للتشجيع على توفير استخدام المياه من شبكات الـري الحكوميـة وذلك بدءاً من تركيب عدادات المياه لكل مزرعة . كما يتوجب أن يدفع كل مزارع **رسماً ثابتاً** مقابل استخدام مياه الري حتى **حد معين** وأن يخضع لدفع **الغرامات** في حـال الإفـراط فـي

---

[77] – اتخذت الدولة قراراً بتحديث كامل المساحات المروية خلال أربع سنوات . و هذا يتضـمن 30% مـن المساحات المروية من شبكات الري الحكومية والقسم المتبقي المروي من شبكات الري الخاصة (التي تعتمـد على الآبار على الأغلب) . ويوصي هذا التقرير بالمزيد من الاعتدال حيث أنه يقتصر على تحديث 50% من المساحات خلال عشر سنوات حيث أن الهدف المحدد من قبل الدولة أي تحديث 100% من المساحات خلال أربع سنوات قد يتطلب أموالاً أكثر مما هو متوفر حالياً ويفرض عبئاً كبيراً على الجهات المنفذة . و مع ذلك فإن جهود تسريع التحديث في كامل المساحة يجب أن تلقى الترحيب و التشجيع .

استخدام المياه وتجاوز الكميات المحددة على أن ترتفع نسبة تلك الغرامـات بارتفـاع نسـبة الهدر.

16- مقترحات المشاريع

16-1 المساعدة الفنية لمكتب أو وكالة الاستثمار

لمحة عامة : يتبع مكتب الاستثمار لرئاسة مجلس الوزراء عن طريق نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية و هو مسؤول عن تنفيذ قانون تشجيع الاستثمار (أي القانون رقم 10 لعام 1991) و وتعليماته و تعديلاته (المرسوم رقم 7 لعام 2000) . و يعالج ذلك المكتب الطلبات المقدمة من قبل المستثمرين و يقوم بتقديمها إلى مجلس الاستثمار و يعمل كأمانة سر لذلك المجلس و يتابع تنفيذ المشاريع الخاصة الموافق عليها .

يمنح قانون الاستثمار رقم 10 في بعض المجالات عدداً من المزايا تتمثل بشكل رئيسي في الحق في إعفاء المعدات المستوردة من رسوم الاستيراد و الإعفاء من ضريبة الدخل لمدة خمس سنوات بعد بدء التشغيل (يمكن تمديدها إلى سبع سنوات) والحق في فتح حساب بالقطع الأجنبي و مجموعة من المزايا الأخرى .

و تعتمد الدولة تحويل مكتب الاستثمار و مجلس الاستثمار إلى وكالة تشجيع استثمار خاصة ذات مسؤوليات أكبر . و بالإضافة إلى المهام المذكورة أعلاه سوف تقوم تلك الوكالة بتشجيع الاستثمار الخارجي في سورية و تقديم المعلومات حول مصادر رأس المال و فرص الاستثمار وتقديم المساعدة الفنية لتطوير المشاريع الاستثمارية و إنشاء بنك معلومات للمشاريع الاستثمارية في سورية و مصادر رأس المال الاستثماري في الخارج و تقديم معلومات السوق و غيرها . و يمكن الحصول على التكاليف التشغيلية للوكالة من فرض رسم صغير على المشاريع الموافق عليها عند تقديمها (النسبة المقترحة : 0.5%) .

الأهداف

تقديم المساعدة الفنية والتعزيز المؤسسي لمكتب الاستثمار و الجهة التي ستحل محله (الوكالة السورية للاستثمار الخاص) خلال المرحلة الانتقالية إلى وكالة مستقلة و أثناء المراحل التشغيلية الأولى .

و على وجه الخصوص :

1- المساعدة في إنشاء الوكالة السورية للاستثمار الخاص والمساهمة في تنظيمها وتنفيذها.

2- المساهمة في وضع المقترحات اللازمة لتعديل قوانين تشجيع الاستثمار .

3- مساعدة المكتب أو الوكالة في إنشاء نظام معلومات مناسـب حـول المشـاريع المرخصة بموجب قانون الاستثمار .

4- مساعدة المكتب أو الوكالة في تنفيذ متابعة و تقييم النظـام لمتابعـة تطـورات المشاريع الاستثمارية المرخصة بموجب قانون الاستثمار .

5- مساعدة المكتب أو الوكالة في تطوير فعاليات تشجيع الاستثمار داخـل سـورية وخارجها بما في ذلك تحديد فرص الاستثمار و الاستبيانات الخاصـة بـالموارد المحتملة لرأس المال و أشكال التمويل الأخرى و مشاركة المكتـب أو الوكالـة والخبراء السوريين في المنتديات العالمية المتعلقـة بالاسـتثمار الخـاص فـي الأسواق الجديدة و الترويج لسورية كمكان مناسب للاستثمار الخاص و غيرها .

6- مساعدة المكتب أو الوكالة في فعاليات تدريب موظفيه والموظفين فـي الأقسـام المعنية الأخرى و القطاع الخاص في مجال إعـداد المشـاريع الاسـتثمارية و تقييمها والتمويل الدولي للقطاع الخاص و التسويق و غيرها .

النشاطات

سيقوم المشروع بتقديم الخدمات الاستشارية المحلية والعالمية و كذلك نظم الحواسب (المعدات والبرامج) و التدريب .

المستلزمات و التكاليف

تم إعداد التقدير المبدئي التالي :

الخبراء الوطنيين : 50 رجل/شهر بمبلغ 2000 دولار شهرياً = 000 100 دولار

الخبراء الدوليين : 12 رجل شخص بمبلغ 000 15 دولار للخبير شهرياً (بما فيـه تكـاليف السفر و تكاليف المعيشة اليومية في سورية) = 000 180 دولار

الحواسب و وسائل الاتصال : التكلفة التقديرية 000 250 دولار

فعاليات التدريب : 000 200 دولار

تكاليف تشغيل المشروع : 000 30 دولار

إجمالي الموارد اللازمة : 000 760 دولار

الفترة الزمنية : تحدد فترة المشروع الكاملة بـ 30 شهراً .

التمويل الممكن : يمكن محاولة الحصول على المساهمات من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

16-2 المساعدة الفنية لتطوير التمويل الريفي

لمحة عامة :

يشكل المصرف الزراعي التعاوني الجهة الوحيدة التي تقوم بتقديم القروض للمناطق الريفيـة في سورية . و يتعامل المصرف بشكل رئيسي في مجال تمويل إنتاج المحاصيل الاستراتيجية الخاضعة للتخطيط المركزي (القمح و الشعير و الشوندر السكري و القطن و التبغ) و كـذلك المحاصيل الأخرى وتوزيع القروض الجماعية على المزارعين الصغار مـن خـلال النظـام المكثف للتعاونيات الزراعية والاتحادات . وبالإضافة إلى ذلك هناك صندوق تـوفير البريـد الذي أصبح مؤخراً قادراً على تقديم القروض للعموم بالإضافة إلى استلام الودائع والذي يمكنه المشاركة في تطوير تمويل القطاع الريفي والتمويل الجزئي . كما يمكن تطوير مؤسسـات أو برامج التمويل الأخرى (الخاصة و العامة) لنفس الغرض .

إن التطوير اللازم للفعاليات الزراعية الجديدة و المعدلة و التصنيع الزراعـي و المؤسسـات الصغيرة في المناطق الريفية و الاستثمارات الصغيرة على مستوى المزرعـة مثـل السـعي للإنتاج بعد تبني تقانات الري الحديث مما يحتم وجود مؤسسات التمويل الريفـي الصـغرى والتقانات المصرفية المطلوبة لتمويل المشاريع الصغيرة بتكاليف إدارية معقولة ويمكن أن يتم ذلك باستخدام خطط التمويل باستخدام الضمانات الجماعية (حيث يعمل أعضـاء المجموعـة ككفلاء لبعضهم البعض) .

الأهداف

وضع مقترح عملي لتطوير نظام التمويل الريفي الكفء بناءً على الإمكانيات المؤسسية الحالية وذلك للتشجيع على الادخار الريفي و تشجيع فعاليات التمويل الريفي الفردية أو الجماعيـة . وتقديم التدريب و الخبرة اللازمة للعاملين في تلك مؤسسات التمويل الريفي الصغرى .

الفعاليات

سيقوم المشروع بتقديم الخدمات الاستشارية المحلية و العالمية و التدريب الخارجي للمسؤولين المصرفيين المحليين .

المستلزمات و التكاليف

خبير دولي (ثلاثة أشهر في بعثتين أو ثلاث) : 000 45 دولار (السـفر و نفقـات المعيشـة اليومية) .

خبير وطني : 6 أشهر = 000 12 دولار

السفر الداخلي : 000 2 دولار

التدريب : 5 منح تدريبية قصيرة في الخارج بتكلفة إجمالية تساوي 000 30 دولار

نفقات أخرى : 000 2 دولار

الإجمالي : 000 91 دولار

الفترة : 6 أشهر

التمويل : الفاو TCP و منح إيفاد

16-3 المساعدة الفنية في تصنيف و مواصفات في المنتجات الزراعية

لمحة عامة

إن دخول المنتجات الزراعية و المنتجات الزراعية المصنعة السورية إلى الأسـواق العالميـة يتطلب تحسين نظام التصنيف و المواصفات . فهنـاك حاجـة لخطـة موحـدة للصـادرات والواردات و الاستخدامات المحلية و نظم مراقبة مناسبة لضمان الالتزام بتلك الخطة . ويمكن أن يأخذ النظام بعين الاعتبار المفاوضات الجارية حالياً مع الاتحاد الأوربـي بشـأن اتفاقيـة التجارة و الاتفاقيات الأخرى والمفاوضات التي تقوم سورية بتنفيذها وخاصـةً مـع الـدول العربية .

الأهداف

تقديم المساعدة الفنية لتوحيد النظام الوطني لمواصفات و مقاييس المنتجات الزراعية .

الجهات الحكومية المعنية

وزارة الزراعة و الصناعة و الاقتصاد و التجارة الخارجية .

تنظيم المساعدة الفنية

سوف تكون إحدى الوزارات مسؤولة عن تنسيق المشروع و ستقوم بتقديم المساعدة الإداريـة والمكاتب و التسهيلات المطلوبة الأخرى . ويجب أن يكون هناك لجنة تنسيق صغيرة تضـم أعضاء من كل من الوزارات المعنية .

الفعاليات

يجب أن يقوم المشروع بتقديم الخدمات الاستشارية واقتراح نظام للمواصفات و المقاييس على المنتجات الزراعية الرئيسية (الأولية و الوسيطة و المصنعة) في مجال الاستيراد و التصـدير والاستهلاك المحلي .

المستلزمات و التكاليف

خبير دولي : ثلاثة أشهر على ثلاثة بعثات = 000 45 دولار

خبير وطني : ثلاثة خبراء لمدة ستة أشهر لكل منهم = 000 36 دولار

نفقات أخرى : 000 4 دولار

الإجمالي : 000 85 دولار

التمويل : الفاو TCP

4-16 برنامج طويل المدى للتنمية الزراعية

لمحة عامة

يتم تطبيق قانون تشجيع الاستثمار الحالي (القانون رقم 10 لعام 1991 و المرسـوم رقـم 7 لعام2000) على المشاريع الصناعية بشكل رئيسي . أما في القطاع الزراعي فتقتصر معظـم المشاريع التي تم ترخيصها حتى الآن على المنتجات الزراعية و يتضمن عـدد قليـل منهـا فعاليات الإنتاج الزراعي .

و مع ذلك فإن تطوير القطاع الزراعي يعتبر من الحاجات الملحة وذلك لإنتاج مواد الاستهلاك المحلي و التصدير . ويتعلق هذا الأمر بكل من الحائزين الصغار و كذلك الشركات الزراعية الكبيرة .

ويتعرض تحقيق الهدف الوطني الخاص بالاكتفاء الذاتي من المحاصيل الاستراتيجية للخطـر بسبب زيادة النمو السكاني مقابل محدودية الأراضي و الموارد المائية ممـا يسـتلزم إجـراء المزيد من التعديل على كفاءة استخدام الأراضي و المياه . وهذا بدوره يتطلب استثمارات على مستوى المزرعة من مختلف الأشكال : تحديث نظم الـري الزراعـي و تسـوية الأراضـي وحماية التربة و استصلاح الأراضي من خلال إزالة الصخور و تنويع الإنتاج و غيرها . كما أن هناك بعض الاستثمارات الهامة على مستوى المزرعة و القرية التي تتعلق بعمليات مابعد القطاف و التخزين المبرد و الفرز و التصنيف و التصنيع الأولي للمنتجات الزراعية . ويصل حجم المزرعة الوسطي إلى 8 هكتار .

وسوف يؤدي توسع فرص التصدير إلى الاتحاد الأوربي من خلال مفاوضات اتفاقية الشراكة إلى ضرورة الاستثمار متوسط الحجم و كبير الحجم في مجال استخدام التقانات المتطورة فـي الإنتاج و تسويق المنتجات القابلة للتصـدير و خاصـةً الخضـار و الفواكـه (الطازجـة أو المصنعة) .

و بالإضافة إلى هذا النوع من الاستثمار فليس هناك حاجة لتحديث شامل في الإنتاج الزراعي في القسم الأكبر من الحيازات الزراعية السورية (حيث أن يصل حجم المزارع التـي يزيـد حجمها عن 100 هكتار إلى ربع الأراضي الزراعية فقط) . وهناك حاجة ملحة للتحول مـن نظم الري بالتطويف المتبعة حالياً إلى نظم الري بالرذاذ أو بالتنقيط وهـذا بـدوره يتطلـب استثمارات على مستوى المزرعة في مجال المعدات و البنية التحتية و كـذلك تحسـيناً فـي

البرنامج المحصولي و التقانات المستخدمة و الأسواق مما يتطلب تطويراً كبيراً في البحـوث والمساعدة الفنية و إمكانيات التسويق و المكونات الأخرى . و يتطلب تدهور التربة في العديد من المناطق تبني آليات حماية التربة وتطبيق خطط إدارة الأحواض والتحسينات الأخـرى . وقد تشجع التعديلات المتوقعة على نظم التخطيط و التسعير في مجال المحاصيل الاستراتيجية على تنويع المحاصيل وهو أمر يحتاج إلى مساعدة فنية في مجال الإنتاج و التسويق . وسوف تتطلب هذه الأمور وبعض الأمور الأخرى تكثيفاً و توسيعاً للجهود الحكومية في تقديم الـدعم للتنمية الزراعية في المزارع الصغيرة و السماح للمزارعين الصغار بزيادة إنتاجيتهم والنفـاذ إلى الأسواق و زيادة دخولهم و تحسين مستويات معيشتهم .

وقد قام مشروع التعزيز المؤسسي والسياسات الزراعية بإعداد استراتيجية للتنمية الزراعيـة يمكن اتخاذها كنقطة بداية لتنفيذ المزيد من المساعدة الفنية المطلوبة على المدى البعيد كما هو مبين في هذا المقترح .

الأهداف

سيقوم المشروع بإعداد رؤية استراتيجية ويحدد بعض الاستثمارات العامة و برامج الإقراض لتطوير القدرة التنافسية لدى الإنتاج الزراعي الخاص المستدام و الكفء في سـورية و ذلـك بهدف التصدير و الاستهلاك المحلي في إطار الهدف القومي في تحقيق الاكتفاء الـذاتي مـن المنتجات الغذائية الرئيسية وفي إطار عملية التحرير التجاري القائمة مع الاتحـاد الأوربـي وكذلك التوسع في المنافذ الخارجية للمنتجات السورية . كما سيقوم المشروع أيضـاً بإعـداد المجالات الرئيسية البحثية المطلوبة لزيادة كفاءة تقديم خدمات المساعدة المطلوبة (وخاصةً في مجال الإرشاد و المساعدة الفنية) للمزارعين الصغار و كـذلك لتحديـد مشـاريع المتابعـة ومصادر التمويل . وسوف تشكل نتائج المشروع أساس المساعدة الفنية للمشاريع الاستثمارية في المزارع ذات الحجم الصغير في سورية .

الفعاليات

سوف يقوم المشروع بتقديم الخدمات الاستشارية الدولية و المحلية في مجال الاقتصاد والعلوم الزراعية لتقييم و اقتراح الخيارات الاستراتيجية التي تشمل المكونات التالية :

- إدارة الأحواض الصغرى و حماية التربة
- الري

- تطوير المحاصيل
- تنمية الثروة الحيوانية
- اقتصاديات المزارع و إدارة المزارع
- تنظيم المزارعين في مجالي الإنتاج و التسويق
- التسويق في الأسواق المحلية والخارجية

وتتضمن النتاجات المتوقعة وثيقة استراتيجية و مجموعة من المشاريع المحـددة (مقترحـات مشاريع متقدمة) من أجل طرحها على المؤسسات التمويلية الدولية . و قد تستخدم هذه النتائج في خلق قناة للاستثمار و مشاريع المساعدة الفنية في السنوات التالية .

المستلزمات و التكاليف

فيما يلي تقدير للمستلزمات المطلوبة :

خبراء دوليين : واحد لكل مكون – الإجمالي : 14 رجل/شهر بتكلفة 000 210 دولار

خبراء محليين : واحد لكل مكون أو اثنين – الإجمالي 9 خبراء لمدة 5 أشهر لكل منهم بتكلفة 000 90 دولار

السفر الداخلي و العمل الميداني : 000 30 دولار

الإجمالي : 000 330 دولار

الفترة : 6 أشهر

التمويل : الفاو TCP – مركز الاستثمار في الفاو

ترجمة : أسماء مطر

17- المرفقات

17-1 شروط الصلاحية

المبرر المنطقي

يقوم المشروع بمساعدة سورية في وضع استراتيجية التنمية الزراعية المستدامة . و مهما كان المحتوى النهائي لاستراتيجية التنمية الزراعية في سورية فمن المؤكد أن تشجيع الاستثمار في القطاع سوف يكون أحد المكونات الهامة لإطار الاستراتيجية التحليلي . في الواقع يبدو من المفيد القول بأن دخول الاستثمار الخاص في مختلف مراحل الإنتاج السلعي يلعب دوراً إيجابياً إما مباشر أو غير مباشر باتجاه زيادة القدرة على المنافسة . كما أن استمرار الاستثمارات الخاصة أمر ضروري لتحقيق هدفين أساسيين هما :

- استمرار عملية تطبيق التقانات الحديثة في التصنيع الزراعي
- إزالة معوقات ما بعد الحصاد الرئيسية و ذلك عن طريق تأسيس نظام مؤسسات خاصة في مجالي التسويق و التصنيع

إن الاعتراف بالدور الحيوي الذي تلعبه استثمارات القطاع الخاص له أثر كبير على الأهداف التي ستحققها الدراسات المقترحة فبالإضافة إلى تقييم الأنظمة و الإجراءات الحالية و خاصة تلك التي تهدف إلى تشجيع استثمارات القطاع الخاص عن طريق تقديم العديد من الحوافز يبدو من الضروري أن يمتد التحليل ليصبح تقييماً شاملاً للمكونات المختلفة للمناخ الاقتصادي السائد و ذلك نظراً لآثارها على آفاق الفعاليات الاقتصادية في القطاع الخاص .

المهام :

سوف يعمل الخبير الدولي تحت الإشراف الكامل لرئيس قسم العمليات لمنطقة الشرق الأدنى والإشراف الفني لقسم دعم السياسات ورئيس المستشارين الفنيين و بالتعاون الوثيق مع مدير المركز الوطني للسياسات الزراعية / المدير الوطني للمشروع و خبير الاقتصاد الزراعي وفريق العمل الوطني على إعداد دراسة تفصيلية حول فرص و عقبات و بدائل السياسات الممكنة لتشجيع الاستثمار الخاص في الإنتاج و التصنيع و التسويق الزراعي.

و سيقوم الخبير بتنفيذ ما يلي :

1. تقديم عرض منظم لاتجاهات الاستثمار الخاص في مجال التصنيع الزراعي مع التمييز بين الاستثمارات المحلية و الاستثمارات الأجنبية و الإشارة إلى آثار المرسوم رقم 10 لعام 1986 و القانون رقم 10 لعام 1991 .
2. تحديد العوامل الأساسية للمناخ الاقتصادي الذي يعيق دخول الاستثمارات المحلية والأجنبية مثل :

أ- سياسة التسعير و أنظمة التجارة و آلية تحديد الأسعار .

ب- توفر القروض و القدرة على الحصول عليها .

ت- القدرة على الحصول على القطع الأجنبي و أنظمة تحويل التمويل الدول

ث- النظام المالي .

ج- إجراءات التراخيص و الإجراءات الإدارية الأخرى التي تعيق تنفيذ العمل

ح- توفر المعلومات التسويقية و القدرة على الحصول عليها

3. تقديم عرض منظم للقوانين و الإجراءات الحالية المتعلقة بكل من العوامل الرئيسية المذكورة أعلاه و أثرها على تنظيم و عمل الأسواق و انعكاساتها على تنفيذ العمل في الشركات الموجودة حالياً أو المزمع إنشاؤها في المستقبل . فعلى سبيل المثال في مجال التسعير و التجارة يمكن تقديم عرض منظم للإجراءات الحالية و تحليل كيفية تأثيرها على آليات تحديد الأسعار المحلية و تقييم انعكاساتها على استراتيجيات التسعير و مدى ريعية الاستثمارات في شركات القطاع الخاص .
4. تحديد وزن المؤسسات العامة و الخاصة عن طريق السلاسل السلعية الزراعية و عرض نظام التصنيع الزراعي بشكل عام و تقييم آثار وجود شركات القطاع العام على مدى قدرة القطاع على المنافسة و على إمكانيات دخول شركات القطاع الخاص مجال العمل مع الإشارة إلى الفعاليات التي تتضمن فرصاً أكثر لدخول القطاع الخاص .
5. تقييم مدى العلاقة المباشرة التي ترغب الدولة بوجودها في فعاليات الإنتاج و تحديد الأعمال الموازية الجديدة التي يمكن أن تنفذها الدولة من أجل ضمان وجود المناخ الاقتصادي المتميز بانخفاض تكاليف الإنتاج و تصحيح حالات فشل السوق و توزيع الفرص بشكل عادل .
6. تقديم توصيات السياسات العملية لزيادة الفرص أمام استثمارات القطاع الخاص في مختلف مراحل إنتاج السلاسل السلعية الزراعية ضمن الإطار الاقتصادي و المؤسسي الحالي . و خاصة تحديد توصيات السياسات اللازمة لتحديد الأنظمة و الإجراءات اللازمة

لدخول الاستثمارات الجديدة مع التركيز على قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 و ذلك من أجل زيادة اجتذاب الاستثمارات الخارجية .

7. طرح التوصيات الخاصة بالتعديلات الهيكلية و المؤسسية و المتعلقة بالعوامل الأساسية المذكورة أعلاه و اللازمة لزيادة الفرص المتاحة أمام القطاع الخاص و زيـادة إمكانيـة اجتذاب الاستثمارات الخارجية و التوجه نحو اقتصاد السوق .
8. تقديم تقييم أولي للآثار المتوقعة للتعديلات المقترحة و فوائدها و مخاطرها و تكـاليف التعديل في ظل السيناريوهات البديلة من حيث التوقيت و الترتيب الزمني و الشمولية فـي عملية تعديل السياسات .
9. إعداد تقارير مشاريع لتقديم المساعدة الفنية في المجالات الرئيسية الخاصـة بتشـجيع الاستثمارات الخاصة في الإنتاج و التصنيع و التسويق الزراعـي ودراسـات مشـاريع استثمارية يمكن تقديمها للدول المانحة.
10. وكذلك تقديم تقرير فني يتضمن نتائج دراسة الخبير .

لتنفيذ المهام المذكورة أعلاه سوف يقوم الخبير بزيارتين لسورية مدة البعثة الأولـى ثلاثـة أسابيع يقوم الخبير خلالها بما يلي :

القيام بزيارات ميدانية و إجراء المقابلات مع الأطراف المعنية للحصول على فكرة أولية حول القضايا الرئيسية المتعلقة بالاستثمار الخاص في الإنتاج و التصنيع و التسويق الزراعي.

- إعداد خطة عمل و وضع خطة تفصيلية لتحليل البيانات .
- تقديم بيان تفصيلي بالبيانات و المعلومات المطلوبة لإنهاء الدراسـة بشـكل ناجح واقتراح المنهجيات المناسبة لجمع البيانات و المعالجة الأولية لها .
- اقتراح جدول زمني لجمع و تحليل البيانات .
- تدريب بعض الأفراد من فريق العمل على جمع البيانات و معالجتها .
- الإشراف على المراحل الأولية من عملية جمع البيانات و إعطاء التوجيهـات اللازمة .
- إعداد تقرير حول النتائج الأولية و المجالات الرئيسية التي سـيتم التركيـز عليها ومعالجتها في البعثة الثانية .

و سيقوم الخبير خلال البعثة الثانية بما يلي :

- مراجعة و تدقيق المعلومات التي تم جمعها من قبل فريق العمـل و تحديـد الفجـوات واتخاذ الإجراءات اللازمة لملئها بشكل سريع .

- تنظيم و تنفيذ ندوة قصيرة للمتدربين في المشروع لتوضيح المنهجية المستخدمة في هذه الدراسة مع التركيز على النتائج الرئيسية التي تم التوصل إليها .
- تنفيذ حلقة بحث / ورشة عمل في نهاية مهمته للمسؤولين في وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي و المؤسسات الأخرى ذات العلاقة و المنظمات و الجهات المعنية في القطاع الخاص و ممثلي الجهة المانحة و ذلك لعرض و مناقشة نتائج الدراسة.
- إعداد مشروع التقرير الفني الذي يتضمن النتائج الرئيسية و التوصيات الخاصة بالاستثمار الخاص في الإنتاج و التصنيع و التسويق الزراعي.
- و تقديمه للفاو للموافقة عليه أثناء فترة تواجد الخبير في سورية .
- تقديم تقييم موجز للمساعدة التي قدمها كل عنصر من عناصر فريق العمل باستثناء المتدربين .
- إنهاء التقرير مع الأخذ بعين الاعتبار ملاحظات الفاو و إرسال نسخة مطبوعة و نسخة على الديسك خلال أسبوعين من استلام تلك الملاحظات .

المؤهلات

مؤهل عالي في الاقتصاد الزراعي ومن الأفضل أن يكون في المجال المالي مع خبرة لا تقل عن 10 سنوات في مجال تحليل الاستثمارات الخاصة في الإنتاج و التصنيع و التسويق الزراعي .

17-2 توجيهات للمقابلات مع الشركات الخاصة

يجب أن يتم تنفيذ المقابلات من قبل شخصين على شكل حوار ويتمثل الهدف من ذلك في الحصول على المعلومات الأساسية أولاً حول الشركة : اسمها وملكيتها و نشاطها و تاريخ التأسيس ومبلغ رأس المال المستثمر وعدد العاملين و غيرها . و ثانياً : مراجعة النواحي المختلفة لعمل الشركة من أجل التعرف على المشكلات و المقترحات حول نظام الاستثمار الخاص في سورية والشروط الاقتصادية المتعلقة به . ويجب عدم تفسير هذه التوجيهات على أنها أسئلة حرفية يجب توجيهها لصاحب الشركة وإنما كمواضيع للمناقشة أثناء المقابلة .

المعلومات الأساسية و التاريخية حول الشركة

سنة البدء والحجم و العمالة إلخ . والقانون الذي تم ترخيص الشركة على أساسه وأسباب عدم التقدم بطلب للترخيص على قانون الاستثمار رقم 10 وحجم الشركة الحالي و طاقتها .

-

عملية إنشاء الشركات بموجب قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991

أسباب تقديم الطلب (أو عدم تقديم الطلب) . هل تم رفض الطلب ؟ أو سحبه ؟ ولماذا ؟

الفترة الزمنية التي تستغرقها كل مرحلة من مراحل الإجراءات (ابتداءً من التطبيق وحتى بدء التشغيل) .

الوزارات المعنية والمشكلات التي يتم التعرض لها و مقترحات التعديل .

معرفة و تقييم التعديلات الواردة في القانون رقم 7 لعام 1999 .

المستلزمات

مصدر المواد الأولية (شركة قطاع عام أو وسطاء أو مزارعين) .

نوعية و تجانس المواد الأولية ومشكلات تحسين النوعية و تحقيق المزيد من التجانس .

هل يتم الحصول على المواد الأولية بشكل مستقر من حيث النوعية و الكمية ؟ ماهي أسـباب التغير ؟

سعر المواد الأولية – استقرار الأسعار و العلاقة بين السعر و النوعية .

توقيت الشراء

الكمية التي يتم الحصول عليها مقارنةً بالطاقات التصنيعية و الطلب .

المستلزمات الأخرى المستخدمة (العبوات و مواد التغليف و المنتجات الكيماوية وغيرها)

نسبة المستوردات إلى مستلزمات الإنتاج الكلية

القدرة التنافسية للمنتجات مقارنةً ببدائل النوعية و السعر و التوقيت و غيرها .

الحصول على القطع الأجنبي (لتمويل المستوردات و تحويل الأرباح إلخ)

الحصول على القروض

- القروض المصرفية في سورية
- القروض المصرفي الخارجية
- القروض التجارية (من الموردين و الزبائن)
- المصادر غير الرسمية الأخرى (العلاقات العائلية وغيرها)

التسويق

- السلسلة التسويقية لمنتجات الشركة
- المشكلات المتعلقة بتدخل الوسطاء بين الشركات و الأسواق المحلية أو الخارجية

- انعكاسات نظام التسعير الحكومي و القوانين المتعلقة برفع أو تخفيض الأسعار أو تباين أسعار المنتج نفسه وكيفية معالجة الشركة للتغيرات في تكاليف الإنتاج : تعديل الأسعار أم تعديل المنتج أم غيرها
- المشكلات المتعلقة بالتخزين
- المشكلات المتعلقة بالتغليف
- مشكلات النقل (توفر الخدمات و تكاليفها)
- المعوقات الجمركية و غير الجمركية على الدخول إلى الأسواق الأخرى
- مواصفات المنتجات الغذائية (ومنتجات القطاع الزراعي الأخرى) المحددة من قبل الحكومة السورية سواءً أكان ذلك للأسواق المحلية أم للأسواق الخارجية . هل يتم الالتزام بها ؟ و ما هي تكاليف الالتزام ؟ و هل يتم تطبيقها ؟
- المواصفات العالمية (مثل الإيزو) : هل حصلت الشركة على شهادة الإيزو ؟ هل تتعرض الشركة لمشكلات الدخول إلى الأسواق بسبب المواصفات ؟ هل تقوم الشركة بتطبيق نظام المراقبة HACCP

الحصول على معلومات السوق الخارجية

- المواصفات
- القوانين
- الطلب و فرص التصدير
- التكاليف و الأسعار
- الاتفاقيات الدولية و الإقليمية
- المعلومات حول المعوقات الجمركية و غير الجمركية
- التجارة الإلكترونية
- تقانات المعلومات
- تقانات الإنتاج

الضرائب و الدعم

- رسوم الاستيراد

- الضرائب على الأرباح
- ضرائب التصدير
- ضريبة رأس المال (على المعدات)
- ضريبة المبيعات
- الدعم على المواد الأولية
- سعر الصرف المطبق على المستلزمات و المعدات المستوردة
- سعر الصرف المطبق على الصادرات
- الدعم الخارجي المؤثر على القدرة التنافسية

الإنتاج

- وجهات الإنتاج (% للسوق المحلية و % للتصدير)
- محددات قدرة التصدير التنافسية : تكاليف المستلزمات المحلية و تكاليف المستلزمات المستوردة وسعر الصرف و النوعية و عدم التجانس و غيرها
- النسبة المئوية لاستخدام الطاقة التصنيعية
- خطط تخفيض أو زيادة الطاقة التصنيعية أو تنويع الإنتاج
- آثار سقوف الأسعار على نوعية المنتج و مشكلات الأسواق التصديرية الناتجة عـن ذلك
- قدرة المنتجات التنافسية مقارنة بالمنافسين المحليـين و الخـارجيين بشـأن السـعر والنوعية والصنف

17-3 قائمة بأسماء شركات الأعمال الزراعية التي تمت زيارتها

الاسم	الفعالية	الموقع
منصور	زراعة أسماك	الغاب
المتحدة	زيت الزيتون	حلب
الزهراء	طحن القمح	حلب
تالا	أغذية معلبة	دمشق
هنا / معصراني	ألبان	دمشق
دغمش	أغذية مثلجة	دمشق
الريف	خضار مثلجة	دمشق
مونة	خضار مثلجة	دمشق
ميس	معدات ري	دمشق
طلاس	تعبئة الفطر والخضار	دمشق
فيوريللا	المعكرونة	دمشق
الصابوني	طحن الحبوب + وآلات الطحن	حماه
الحلو	مزرعة دواجن	حمص
سادرو	الزبدة	حمص
فرزات	الزيوت النباتية + الأعلاف الحيوانية	حمص
أنبوبة	الزيوت النباتية + الأعلاف الحيوانية	حمص
حمد الصباح	مزرعة أغنام	كناكر
أوغاريت	مكثفات عصائر الفواكه	اللاذقية
المتوسط	زيت الزيتون	اللاذقية
الراعي	زيت الزيتون	اللاذقية
جود	المرطبات	اللاذقية
الصباح	الزيتون و الأغنام	الرقة
الجبل الأخضر	عصير الفواكه	السويداء
الجبل	عصير الفواكه	السويداء

4-17 الجداول الإحصائية

تقدير حجم قوة العمل

تسمح المعلومات المنشورة حول الاستبيانات المتعددة الأغراض التي تم تنفيذها مؤخراً وإحصاءات العد السكاني بتحديث تقدير حجم قوة العمل في سورية بناءً على مشاركة اليد العاملة حسب الجنس والعمر . وقد تم استخدام هذه التقديرات لتقييم الأهمية النسبية للأعمال الجديدة التي تنشئها المشاريع الاستثمارية الخاصة .

تقدير السكان قوة العمل حسب الجنس و العمر – 2000

العمر	السكان			المشاركة في العمل (%)		قوة العمل (ألف)		
	الإجمالي	ذكور	إناث	ذكور	إناث	الإجمالي	ذكور	إناث
< 1	391	191	200					
1-4	1,673	814	859					
5-9	2,228	1,085	1,143					
10-14	2,326	1,141	1,185	7.3%	4.4%	135.4	83.3	52.1
15-19	2,195	1,077	1,118	43.4%	13.9%	622.8	467.4	155.4
20-24	1,526	758	768	69.9%	19.9%	682.7	529.8	152.8
25-29	1,198	606	592	89.9%	21.3%	670.9	544.8	126.1
30-34	986	494	492	96.5%	21.9%	584.5	476.7	107.7
35-39	848	439	409	98.7%	21.2%	520.0	433.3	86.7
40-44	710	359	351	96.1%	16.6%	403.3	345.0	58.3
45-49	571	271	300	97.3%	16.1%	311.7	263.7	48.0
50-54	522	255	267	92.5%	11.8%	267.4	235.9	31.5
55-59	335	160	175	87.4%	9.2%	155.9	139.8	16.1
60-64	311	136	175	68.7%	6.7%	105.2	93.4	11.7
65+	500	191	309	49.4%	3.8%	106.1	94.4	11.7
الإجمالي	**16,320**	**7,977**	**8,343**			**4,565.8**	**3,707.5**	**858.3**

معدلات المشاركة كما تم تقديرها في الاستبيان متعدد الأغراض في عام 1999 . تم الحصول على البيانات من المكتب المركزي للإحصاء **المجموعة الإحصائية لعام 2000** ص 55 و 81 . لاحظ أن بيانات السكان في الصفحة 65 من **المجموعة الإحصائية** مشروحة بشكل خاطئ على أنها عدد السكان في عام 1999 بينما الأرقام فهي لعام 2000 (أنظر نفس المصدر ص 64) . تم الحصول على تقديرات قوة العمل مباشرةً من أرقام السكان و مشاركة اليد العاملة . ويفترض أن لاتكون معدلات المشاركة في اليد العاملة قد تغيرت بشكل كبير بين عامي 1999 و 2000 .

إجمالي الناتج المحلي – الإجمالي و الفردي

تضمن نص هذا التقرير بعض المعلومات حول حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلـي فـي بعض السنوات المختارة (1963-1999) . وفيما يلي سنتحدث بالمزيد من التفاصـيل حـول تلك السلسلة بما فيها السنوات الفردية خلال نهاية العقد الماضي مع الإشارة إلى إجمالي الناتج المحلي الزراعي .

وتتضمن البيانات المتعلقة بسلاسل الحسابات القومية الأخيرة الحسابات بالاستناد إلى الأسـعار الفعلية في عام 1995 و تتضمن جميع سنوات عقد التسعينات ولكن سنوات مختارة فقط قبـل التسعينات (السنوات المنتهية بصفر وخمسة ابتداءً من عام 1970 بالإضافة إلى عام 1963) . كما أنه هناك أرقام حول السنوات الفردية في عقد الثمانينات ولكن من السلسلة السابقة التي لا تتوافق قيمها بشكل دقيق مع السلاسل الجديدة وتم حساب قيمها الحقيقية بناءً على أسعار عـام 1985 . وقد ثبت أن استخدام سلسلتين متداخلتين صعب للغاية لذا فقد تم اسـتخدام السلسـلة الأخيرة فقط . ويجب الأخذ بعين الاعتبار أن الأرقام الرسمية قـد لا تعبـر عـن المسـتوى الحقيقي للنشاط الاقتصادي في سورية كما هو الحال في الدول الأخرى و يرجع ذلـك إلـى وجود كميات من الإنتاج و الدخل غير المعلن عنها في الكثير من القطاعـات الاقتصـادية . ويعتبر حجم هذا الإنتاج غير المعلن عنه مصدراً للجدل ولكن الكثير من المؤشرات تدل على أنه كبير نسبياً في سورية . وهو يتعلق بشكل رئيسي بالقطاعات **غير الزراعية** حيث يتم قياس الكثير من المنتجات الزراعية في الحقل بشكل مباشر ويتم تسويقه من خلال القنوات الرسـمية (والتي غالباً ما تكون تابعة للدولة) .

إجمالي الطلب و العرض : إجمالي الناتج المحلي و الاستهلاك والاستثمار – 1963-1999

(مليون ل.س بالأسعار الثابتة لعام 1995)

الفترة	إجمالي الناتج المحلي	السكان (000)	حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي (ل.س)	الاستهلاك الخاص	حصة الفرد من الاستهلاك المحلي (ل.س)	الاستثمار الخاص	الاستهلاك و الاستثمار الخاص	صافي التجارة الخارجية(*)	إجمالي الطلب المحلي
1963	130,960	4,992	26,234	111,339	22,303	12,475	25,595	-18,449	149,409
1970	143,106	6,305	22,697	118,065	18,726	9,931	44,130	-29,020	172,126
1975	259,971	7,380	35,226	200,113	27,116	24,539	52,528	-74,984	277,180
1980	372,992	8,704	42,853	285,517	32,803	50,042	159,460	-122,027	495,019
1985	419,536	10,267	40,863	295,733	28,804	53,337	105,215	-122,436	454,285
1990	389,469	12,116	32,145	319,888	26,402	53,045	105,709	-89,173	478,642
1995	570,975	14,285	39,970	378,823	26,519	87,420	76,709	-39,381	542,952
1999	663,688	15,891	41,765	399,424	25,135	61,456	169,295	33,513	630,175

(*) صافي التجارة الخارجية في مجال السلع و الخدمات غير المالية ("صافي المعاملات الخارجية") في الحسابات القومية السورية) . بناءً على بيانات المكتب المركزي للإحصاء **المجموعة الإحصائية لعام 2000** ص 815 و 528-529 . صافي الإنتاج المحلي بأسعار السوق و أسعار عام 1995 الثابتة والإنفاق العام هو إجمالي الاستهلاك العام و الاستثمار العام . وصافي الطلب المحلي هو إجمالي الناتج المحلي مطروحاً منه المعاملات الخارجية الصافية وكذلك إجمالي الاستهلاك والاستثمار العام وا لخاص .

معدلات النمو السنوي (1963-1999)

الفترة	إجمالي الناتج المحلي	السكان	حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي	الاستهلاك الخاص	حصة الفرد من الاستهلاك المحلي	الاستثمار الخاص	الاستهلاك و الاستثمار الخاص	إجمالي الطلب المحلي
1963-70	1.28%	3.39%	-2.05%	0.84%	-2.47%	-3.21%	8.09%	2.04%
1970-75	12.68%	3.20%	9.19%	11.13%	7.69%	19.83%	3.55%	10.00%
1975-80	7.49%	3.36%	4.00%	7.37%	3.88%	15.32%	24.87%	12.30%
1980-85	2.38%	3.36%	-0.95%	0.71%	-2.57%	1.28%	-7.98%	-1.70%
1985-90	-1.48%	3.37%	-4.69%	1.58%	-1.73%	-0.11%	0.09%	1.05%
1990-95	7.95%	3.35%	4.45%	3.44%	0.09%	10.51%	-6.21%	2.55%
1995-99	3.83%	2.70%	1.10%	1.33%	-1.33%	-8.43%	21.88%	3.79%
1963-80	6.35%	3.32%	2.93%	5.70%	2.30%	8.51%	11.36%	7.30%
1980-99	3.08%	3.22%	-0.14%	1.78%	-1.39%	1.09%	0.32%	1.28%
1963-99	4.61%	3.27%	1.30%	3.61%	0.33%	4.53%	5.39%	4.08%
لا يتم تطبيق معدلات النمو على التجارة الخارجية								

حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي (الإجمالي والزراعي) بأسعار عام 1995 (1963-1999)

	بالليرة السورية وبأسعار عام 1995 الثابتة		الدولار الأمريكي بأسعار عام 1995 الثابتة	
السنة	حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي	حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي الزراعي	حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي	حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي الزراعي

1963	26,234	12,330	570	268
1970	22,697	8,171	493	178
1975	35,226	11,272	766	245
1980	42,853	13,284	932	289
1985	40,863	11,033	888	240
1990	32,145	9,965	699	217
1991	33,542	10,733	729	233
1992	36,800	12,512	800	272
1993	37,448	11,983	814	261
1994	39,176	12,536	852	273
1995	39,970	12,790	869	278
1996	41,779	13,787	908	300
1997	41,693	12,925	906	281
1998	43,682	14,852	950	323
1999	41,765	12,530	908	272

المصدر : المكتب المركزي للإحصاء **المجموعة الإحصائية لعام 2000** ص 527-529 . حصة الفرد مـن إجمـالي الناتج المحلي بناءً على حصة الفرد الإجمالية إجمالي الناتج المحلي وحصة الزراعة محولاً إلى الدولار بسعر الصرف 46 ل.س/دولار .

الإنتاج الخاص للمنتجات الغذائية المختارة 1990-1998

المنتج	الوحدة	1990	1994	1995	1998
تصنيع الحبوب					
الخبز	ألف طن	n.a.	n.a.	864	1095
البسكويت	طن	10494	8960	8265	8605
المعكرونة	طن	6711	6662	4270	5387
البيرة	ألف ليتر	0	0	0	0
الزيوت					
زيت الزيتون	طن	85893	99895	84852	145000
الزيوت النباتية	طن	0	0	272	22625
الألبان					
الحليب المبستر	طن	n.a.	n.a.	1614	1383
الشوكولاه	طن	4729	6617	5547	5654
المشروبات					
المياه المعدنية	ألف عبوة	0	0	0	0
العرق	ألف لتر	n.a.	n.a.	710	575
النبيذ	ألف لتر	0	0	0	0

المشروبات الكحولية الأخرى	ألف لتر	n.a.	n.a.	1207	750
المرطبات	ألف لتر	n.a.	n.a.	48812	82824
عصير الفواكه	ألف لتر	n.a.		4060	9296
الأغذية المعلبة	طن	1008	3954	3419	7660

Na غير متوفر

المصدر : المكتب المركزي للإحصاء **المجموعة الإحصائية (1995 و 2000)** إحصاءات القطاع الصناعي المقدمة من وزارة الصناعة

إجمالي الإنتاج (العام والخاص) لمجموعة مختارة من المنتجات الغذائية المصنعة (1990-1998)

المنتج	الوحدة	1990	1994	1995	1998
تصنيع الحبوب					
الخبز	ألف طن	n.a.	n.a.	1531	1753
البسكويت	طن	16169	14692	14041	11462
المعكرونة	طن	9006	9005	6460	6303
البيرة	ألف ليتر	9870	10243	10243	9744
الزيوت					
زيت الزيتون	طن	85893	99895	84852	145000
الزيوت النباتية	طن	26175	28217	33707	64389
الألبان					
الحليب المبستر	طن	13055	15783	15433	14111
الشوكولاه	طن	4729	6617	5936	5855
المشروبات					
المياه المعدنية	ألف عبوة	11670	19047	19629	25116
العرق	ألف لتر	n.a.	n.a.	3537	3400
النبيذ	ألف لتر	349	256	249	218
المشروبات الكحولية الأخرى	ألف لتر	n.a.	n.a.	1307	783
المرطبات	ألف لتر	n.a.	n.a.	54480	88837
عصير الفواكه	ألف لتر	n.a.	n.a.	4060	9296
الأغذية المعلبة	طن	13764	18152	18149	18633

Na غير متوفر

المصدر : المكتب المركزي للإحصاء **المجموعة الإحصائية (1995 و 2000)** إحصاءات القطاع الصناعي المقدمة من وزارة الصناعة

معدل النمو السنوي لإنتاج مجموعة مختارة من المواد الغذائية (1990-1998)

	معدل النمو الإجمالي للإنتاج (خاص وعام)				
المنتج	**1990-94**	**1994-98**	**1995-98**	**1990-94**	**1994-98**
تصنيع الحبوب					
الخبز	n.a.	n.a.	4.62%	n.a.	n.a.
البسكويت	-2.37%	-6.02%	-6.54%	-3.87%	-2.00%
المعكرونة	0.00%	-8.53%	-0.82%	-0.18%	-10.52%
البيرة	n.a.	-1.24%	-1.65%	0.00%	0.00%
الزيوت					
زيت الزيتون	3.85%	9.76%	19.56%	3.85%	-4.00%
الزيوت النباتية	1.90%	22.91%	24.08%	n.a.	n.a.
الألبان					
الحليب المبستر	4.86%	-2.76%	-2.94%	n.a.	n.a.
الشوكولاه	n.a.	-3.01%	-0.46%	8.76%	-4.31%
المشروبات					
المياه المعدنية	13.03%	7.16%	8.56%	0.00%	0.00%
العرق	n.a.	n.a.	-1.31%	n.a.	n.a.
النبيذ	-7.45%	-3.94%	-4.34%	0.00%	0.00%
المشروبات الكحولية الأخرى	n.a.	n.a.	-15.70%	n.a.	n.a.
المرطبات	n.a.	n.a.	17.70%	n.a.	n.a.
عصير الفواكه	n.a.	n.a.	128.97%	n.a.	n.a.
الأغذية المعلبة	7.16%	0.66%	0.88%	40.73%	-3.57%

بناءً على بيانات وزارة الصناعة – مأخوذة من **المجموعة الإحصائية** فعامي 1995 و 2000 . و قد يكون هناك بعض الفروقـات بين تقديرات الإنتاج حتى عام 1994 و منذ عام 1995 . و لهذا السبب فإن معدلات النمو للفتـرة 1990-1994 و 1995-1998 أكثر صحة منها للفترة 1994-1998 .

na : غير متوفر